

La Ayuda Programática

Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación



© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2008
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Elaboración

Grupo de Trabajo de Nuevos Instrumentos de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (con la participación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo).

Colaboración

Técnicos en la sede y en las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID, así como en la DGPOLDE.

Especial agradecimiento a todas aquellas personas e instituciones que también han contribuido con sus aportaciones al presente documento.

Para cualquier comunicación relacionada con este documento, diríjanse a:

Unidad de Nuevos Instrumentos de Cooperación
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Avda. Reyes Católicos, 4.
28040 Madrid España
Telf.: +34 91 582 85 74 / Fax: +34 91 583 8323



La Ayuda Programática

Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación¹

Este documento ha sido elaborado por el Grupo de Trabajo de Nuevos Instrumentos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Se trata de un documento de uso interno.

¹ Los contenidos de esta Guía serán susceptibles de ser modificados tras la entrada en vigor del nuevo Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Índice

Introducción.....	7
1. Conceptos	11
1.1. Hacia otro tipo de cooperación	12
1.2. Conceptos relacionados con los “nuevos instrumentos”	13
1.3. Los nuevos instrumentos dentro de la toma de decisiones sobre modalidades de cooperación.....	15
2. Criterios y condiciones para iniciar una operación de apoyo presupuestario.....	17
2.1. Los criterios relacionados con la Cooperación Española.....	18
2.2. Los criterios relacionados con el país y/o el sector.....	20
2.3. Los criterios relacionados con la Comunidad de donantes.....	21
3. El ciclo de gestión de las operaciones de apoyo presupuestario.....	23
3.1. Identificación	24
3.2. Formulación/ Diseño.....	25
3.3. Ejecución y seguimiento.....	27
3.4. Evaluación y retroalimentación.....	29
4. La puesta en marcha de las operaciones de apoyo presupuestario. Aspectos administrativos y jurídicos.....	31
5. El caso práctico: mozambique.....	39
5.1. El enfoque sectorial en salud de Mozambique	40
5.2. La Cooperación Española y el Enfoque Sectorial en salud.....	41
A) Pasos de AECID en el Enfoque Sectorial en Salud de Mozambique.....	41
B) El Fondo Común Provincial	42
C) La AECID y el FCP.....	42
D) Revisión del Memorando de Entendimiento PROSAUDE y sus Adendas ...	43
E) Implicaciones para la AECID en Mozambique del nuevo MoU.....	46

6. Funciones y capacidades de la agencia española de cooperación internacional para el desarrollo.....	47
6.1. Cambios en la gestión de la ayuda.....	48
6.2. Funciones básicas de las unidades de gestión de la ayuda programada.....	49
A) Unidades en el exterior	49
B) Servicios centrales	50
7. Glosario.....	53
8. Referencias de utilidad.....	57
9. Bibliografía.....	63

ANEXOS

1. Documento de Identificación de operaciones de ayuda programática.....	66
2. Documento de Formulación.....	71
3. Directrices para elaborar un Memorando de Entendimiento.....	74
4. Documento de delegación de firma de la Presidenta de la AECID.....	82
5. Anexos: caso práctico Mozambique	83
5.1. Resolución de concesión de subvención de cooperación internacional	83
5.2. Modelo (versión bilingüe español- portugués) de resolución de concesión de subvención de cooperación internacional.....	88
5.3. Documento técnico nº 1: Normas de gestión del Fondo (portugués).....	91
5.4. Documento técnico nº 2: Mecanismo financiero de PROSAUDE y Fondo Común Provincial (inglés).....	109
5.5. Documento técnico nº 3 : Términos de referencia (inglés)	110
5.6. Documento técnico nº 4: Ciclo de planificación, ejecución y seguimiento (inglés).....	113
5.7. Documento técnico nº 5: Cronograma (inglés).....	114
5.8. Adenda al memorando de entendimiento (portugués e inglés).....	118
6. Declaración de París	138

Introducción

La Declaración del Milenio, firmada por más de 150 jefes de Estado y de gobierno en el año 2000, constituye actualmente uno de los referentes principales para las políticas de cooperación al desarrollo. Esto es así fundamentalmente por dos motivos. Por un lado, porque a partir de esta Declaración se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y fue la primera vez que la comunidad internacional fijó objetivos y metas en materia de desarrollo y un plazo concreto para alcanzarlos. Por otro lado, la Declaración insiste en la importancia de que la cooperación internacional para el desarrollo se realice sobre la base del principio de asociación (el octavo ODM). Es decir, los países donantes deben “asociarse” cada vez más con los países en desarrollo que a su vez son los que deben liderar los esfuerzos para alcanzar los ODM.

Estos dos procesos paralelos merecen destacarse por su interrelación tanto con la Declaración como con los ODM. El primero tiene que ver con cómo llevar a cabo esta agenda tan ambiciosa teniendo en cuenta los escasos recursos. Para este fin un momento crucial fue la Cumbre de Monterrey de 2002 sobre financiación para el desarrollo. Esta Cumbre ha estimulado un renovado esfuerzo por parte de algunos donantes, en particular de la Unión Europea, por aumentar sus recursos de ayuda oficial al desarrollo (AOD), pero también ha impulsado la búsqueda de nuevos instrumentos, objeto de esta guía, y que no deben confundirse con las nuevas formas y fuentes de financiación como, entre otras, los impuestos sobre transacciones cambiarias, la fiscalidad adicional para las compañías transnacionales, las ecotasas o las tasas sobre los billetes aéreos.

El segundo proceso está relacionado con la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda, que comienza en Roma en el año 2003, continúa al año siguiente con la conferencia en Marrakech y culmina en una serie de principios y orientaciones recogidas en la Declaración de París de marzo de 2005, promovida principalmente por donantes, pero con la idea de implicar cada vez más a los países en desarrollo que se beneficiarían de su puesta en práctica. Estos principios se orientan hacia la apropiación por parte de los gobiernos de los países en desarrollo, el *alineamiento* de la cooperación con sus sistemas nacionales, la creciente *armonización* entre los donantes, la gestión realizada para alcanzar *resultados* de desarrollo, y la *mutua responsabilidad*. Desde las reuniones de Roma (2003), Marrakech (2004) y Hanoi (2007) existe un debate creciente entre los donantes y socios, auspiciado por el CAD, sobre el alcance y rol de lo que hoy se denomina Gestión PARA (y no POR) Resultados de Desarrollo.

Así como hay un consenso total en que la gestión (incluyendo la planificación y evaluación) que acompañe a la “nueva” cooperación debe hacerse para alcanzar resultados, todavía no hay claridad en cuanto a los principios predominantes en el enfoque: las posiciones más ortodoxas enfatizan el uso de marcos de resultados y modelos lógicos con sus correspondientes indicadores; los más críticos enfatizan las debilidades de estos métodos y ponen el acento en la necesidad de equilibrar la asimetría de poder en la cadena de la ayuda, en la rendición de cuentas mutua y en el aprendizaje y la flexibilidad como el “camino” hacia los resultados de desarrollo a largo plazo. Desde entonces se está trabajando en la elaboración de indicadores y metas para poder medir el avance hacia una cooperación más eficaz.

Estos procesos obligan a los donantes a replantearse algunas cuestiones, desde sus objetivos estratégicos hasta sus procedimientos, incluyendo las formas de relacionarse con los países en desarrollo y la toma de decisiones sobre qué instrumentos deben utilizarse en cada situación. Todo ello forma parte del marco en el cual hay que situar la actual política de Cooperación Española.

La expresión más clara de esa política se encuentra en el *Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008*. En este documento de referencia clave, en el marco de una reflexión sobre los instrumentos de la cooperación, se afirma que la selección de los mismos será resultado del análisis de las necesidades de cada país, determinadas mediante el diálogo, y se fijarán en las correspondientes estrategias-país. En esta línea, el Plan Director recoge la intención de la Cooperación Española de avanzar en la puesta en marcha de los llamados *nuevos instrumentos*, que se podrían encajar dentro de la



categoría general de “ayuda programática”. Aunque no hay una definición de esta categoría aceptada universalmente, en lo fundamental se refiere a aquella asistencia que se da para financiar la balanza de pagos y el presupuesto nacional y/o sectorial² y no actividades concretas, y generalmente se contraponen a la ayuda vía proyectos. En la práctica se observará que muchas intervenciones tienen elementos de ambos tipos de ayuda por lo que no es siempre fácil hacer distinciones claras.

En esta misma línea, aunque se utiliza frecuentemente en nuestra cooperación, hay que tener presente que el término de nuevos instrumentos es un concepto impreciso. En primer lugar, porque se refiere a instrumentos que no son realmente nuevos en la medida en que encajan en el “enfoque programático” que lleva décadas utilizándose. En efecto, en la propia Cooperación Española hay cierta experiencia de apoyo a la balanza de pagos, aunque no se llegó a sistematizar su uso. Una diferencia importante con respecto a su uso en el pasado –de ahí su “novedad”– es que ahora estos instrumentos deben contribuir a situar a los países socio en una posición de liderazgo, mientras que antes el enfoque respondía a preocupaciones (principalmente de los donantes) vinculadas con reformas económicas. En segundo lugar, el término es impreciso porque incluye varias modalidades generales de ayuda e instrumentos específicos (como se verá más adelante, el “enfoque sectorial” no es en sí un instrumento). Finalmente, distintos donantes definen estos instrumentos de diferente manera, de forma que en la práctica se refieren a distintas realidades.

Más allá de esta reflexión conceptual el Plan Director resalta que los nuevos instrumentos “se complementan o alternan con los instrumentos tradicionales como los proyectos o la asistencia técnica” (Plan Director, pág. 88). Esta aclaración inicial es importante porque señala la necesidad imperante de mantener una variedad de instrumentos a disposición de la Cooperación Española. Al mismo tiempo se reconoce que un claro valor añadido de los nuevos instrumentos – que debe extenderse a los otros instrumentos eventualmente – tiene que ver con las mayores posibilidades que ofrecen para responder a las necesidades del desarrollo del país socio, porque amplían su liderazgo en el proceso de cooperación, y porque contribuyen a mejorar la coordinación con otros donantes, entre otros fines.

Una ventaja de los nuevos instrumentos es que obligan a concebir las intervenciones de cooperación dentro de un proceso de empoderamiento de los países socios, pero para su eficacia se requiere previamente profundizar en el diálogo donante-receptor alrededor de un conjunto de prioridades comunes. Para ello, desempeñan un papel central las estrategias de reducción de la pobreza –los *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP)– u otros documentos de estrategia nacional de desarrollo.

Ahora bien, es importante tener presente que no se trata de instrumentos consolidados cuya eficacia esta fuera de duda. Los nuevos instrumentos se fundamentan en una serie de hipótesis lógicas que tienen que ver, por un lado, con el agotamiento del enfoque de proyectos en cuanto a su impacto, y por el otro, con la necesidad de utilizar modalidades que sitúan al país socio en un lugar más determinante en la cooperación al desarrollo. Si bien se ha observado un impacto claro y positivo del apoyo presupuestario en áreas como la gestión de finanzas públicas, el impacto directo sobre la mejora de los servicios públicos y la reducción de la pobreza no está todavía demostrado como relación causal (aunque no se ha demostrado un impacto negativo por el momento)³. Por otro lado, con ellos puede darse una tendencia a la centralización y a la correspondiente planificación con sesgo “top-down” o tecnócrata, cerrando espacios de participación a la población y a la sociedad civil. Es evidente que el reto reside todavía en aunar la ayuda programática con la descentralización, la participación “desde abajo” y la apertura de espacios con ONG y otros actores (probablemente con nuevos roles).

2 Véase por ejemplo, Stephen Jones y Gareth Williams, “A Common Language for Managing Official Development Assistance: A Glossary of ODA Terms” Oxford Policy Management, 2002. Estos autores también incluyen al alivio de la deuda vía AOD en ayuda programática.

3 Esta es una de las conclusiones de la macro-evaluación coordinada por la Red de Evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE sobre el apoyo presupuestario general que culminó en mayo de 2006.

Sin embargo, esta incertidumbre no debe llevar a la Cooperación Española al escepticismo con respecto a estos nuevos instrumentos, sí le obliga a entrar con la necesaria cautela (entendida como el estudio cuidadoso de si se dan o no las condiciones para poner en marcha una determinada operación). En este sentido, se ha puesto de manifiesto que la idoneidad del mecanismo depende de la situación de cada país, así como la necesaria especificidad de estos mecanismos para adaptarlos a cada realidad local.

Esta guía tiene por objetivo, precisamente, orientar la puesta en marcha de los nuevos instrumentos en la Cooperación Española, tomando muy en cuenta las lecciones aprendidas hasta la fecha. Ya existe al respecto una creciente literatura académica y varios donantes han sistematizado sus experiencias en documentos de referencia; destaca el papel de la Comisión Europea como el organismo que quizás más ha apostado por estos instrumentos. Por ello, sus guías se han convertido en un referente en la materia y han orientado el trabajo de preparación de esta guía⁴. Otro documento clave para este proceso es la macro-evaluación realizada por un consorcio de donantes y coordinados por el Comité de Ayuda al Desarrollo⁵. También se han ido consultando documentos de otros donantes para enriquecer nuestra reflexión.

Para el Grupo de Trabajo -creado para este fin en el seno de la AECID en 2006⁶- estas nuevas modalidades de ayuda ofrecen grandes oportunidades para mejorar la eficacia de nuestra cooperación a través de la construcción de nuevas relaciones de asociación con los países receptores. No se conciben como una panacea ni se deben ver como un fin en sí, pero no hay duda de que refuerzan la apuesta de la Cooperación Española por trabajar en la aplicación de los principios de apropiación, armonización y alineamiento, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad con el fin de conseguir un mayor impacto sostenido en los países socios. Además, si se llevan a la práctica de manera rigurosa y con sistemas adecuados de seguimiento y evaluación, pueden constituir un aporte fundamental para el logro de los ODM.

En cualquier caso, esta guía es un documento dinámico, susceptible de futuras actualizaciones, fruto de reflexiones y análisis en el seno del Grupo de Trabajo, y de consultas al resto del personal técnico en sede y en el exterior, así como a otros actores, tanto de España como de otros países con mayor trayectoria en este ámbito. Aunque la experiencia española en este tema es muy reciente, con apenas una operación en 2004, a partir de 2005 empieza a ser una modalidad bastante relevante, llegando a más de 20 millones de euros y aumentando hasta los 50 millones en 2007, por lo que es necesario contar con textos como éste, de carácter eminentemente práctico, que respondan a las particularidades del sistema español. Esperamos que les resulte de utilidad a las personas que deben tomar decisiones y gestionar las operaciones de nuevos instrumentos, y que también participen en la elaboración de esta guía.

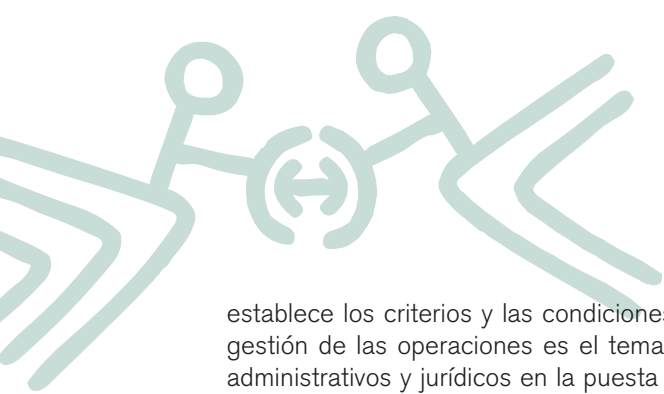
Este documento se orienta hacia el sistema oficial de la Cooperación Española, no se debe olvidar que este tipo de instrumentos pueden implicar a otros actores de la cooperación además de la Administración General del Estado. De hecho, algunas Comunidades Autónomas ya han iniciado operaciones, y otros actores se han involucrado de alguna manera en distintas intervenciones y tienen formuladas opiniones -en ocasiones críticas- al respecto.

La guía está organizada en 6 capítulos. En el primero se abordan e intentan definir los principales conceptos utilizados en este ámbito para asegurar una consistencia en su tratamiento. El segundo capítulo

4 Ver el apartado de "Aid Delivery Methods" en la siguiente página de Internet: http://ec.europa.eu/europeaid/reports/index_en.htm. Incluye directrices para apoyo presupuestario general de enero de 2007, la guía para apoyo sectorial de 2003 y un resumen de esta guía de 2004.

5 El informe de síntesis y un resumen se puede encontrar en: http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/document_index/2006/705_docs.htm.

6 Bajo la coordinación de la Unidad de Nuevos Instrumentos en el Gabinete Técnico de la AECID, con la participación de personal de las dos DG geográficas, de otras unidades de la AEI y de la DG de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (POLDE) de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.



establece los criterios y las condiciones para iniciar operaciones de nuevos instrumentos. El ciclo de gestión de las operaciones es el tema del siguiente capítulo. En el cuarto, se analizan los aspectos administrativos y jurídicos en la puesta en marcha de una operación de apoyo presupuestario directo, haciendo especial mención a los Memorandos de Entendimiento. En el siguiente capítulo se presenta un caso práctico, el de Mozambique, acompañado de una serie de anexos con todos los documentos elaborados para dicha operación. El análisis de las funciones y capacidades de la AECID, cuestión fundamental para la puesta en marcha de estos instrumentos, se aborda en el sexto capítulo. Por último, se incorpora un glosario con los principales términos que se han utilizado en esta guía, un listado de documentos de referencia y la bibliografía utilizada. Cabe mencionar que, además de los anexos del caso práctico de Mozambique, se adjunta también a esta guía un modelo de documento de identificación, otro de formulación, un marco para elaborar un memorando de entendimiento junto con una lista de comprobación y unas referencias de utilidad para poder ampliar lo aquí citado.

Grupo de Trabajo de Nuevos Instrumentos
Madrid, noviembre de 2007



1. Conceptos



1. Conceptos

En un seminario celebrado en Madrid en junio de 2006 sobre los llamados nuevos instrumentos, un especialista inglés, Andrew Lawson, afirmó que sobre la materia hay mucha confusión, tanto entre los mismos países donantes como en los países en desarrollo, entre otros motivos porque “ha faltado claridad sobre definiciones y conceptos” (Lawson, 2005: 81). En efecto, falta un “lenguaje común” que refleje la nueva y cambiante realidad de la cooperación al desarrollo (véase Jones y Williams, 2002). El Grupo de Trabajo sobre Nuevos Instrumentos de la AECID comprobó este problema desde que empezó a funcionar y ha tenido amplios debates sobre el sentido de algunos términos. Por ello, parecía fundamental dedicar un espacio de esta guía a intentar clarificar conceptos que se manejan en este ámbito.

Más allá del interés que pueda tener la profundización conceptual, el objetivo de esta guía es servir de orientación para la práctica. Sin embargo, se observará en este apartado que no es fácil tener definiciones incuestionables pues la realidad nos demuestra que el trabajo en terreno evoluciona rápidamente, combinando distintas modalidades e instrumentos de manera que algunos conceptos pierden su utilidad. Aún así, este capítulo puede ayudar a entender el qué hay detrás de estos instrumentos, por lo que parece conveniente hacer esta exploración.

La pretensión de este apartado no es presentar una revisión de la literatura académica (al respecto, véase Warrener, 2004, entre otros), aunque se nutre de ella así como de otros documentos, evaluaciones y estudios de carácter más operativo. Sea cual fuera la fuente, para el caso de la Cooperación Española que recién empieza a utilizar esta modalidad de forma relevante —y es el objeto específico de esta guía—, es fundamental establecer conceptos y definiciones que todos los que están involucrados pueden comprender y compartir.

Se entiende, en todo caso, que al ser un ámbito relativamente joven, no es posible tener conceptos absolutamente cerrados, sino que éstos están evolucionando a medida que se implementan. También se debe tener presente que, aun cuando es importante disponer de definiciones claras de distintos instrumentos y procesos, la realidad sobre el terreno es muy compleja y rica, y de alguna forma los conceptos manejados simplifican esa misma realidad. Conscientes de esta tensión el Grupo de Trabajo ha procurado definir conceptos de la manera más operativa posible.

Este capítulo tiene el objetivo de aclarar únicamente los principales conceptos más relevantes en este momento para la Cooperación Española. Se inicia el capítulo con una breve reflexión sobre los cambios implícitos en esta nueva forma de cooperación, que van mucho más allá de lo meramente instrumental. El siguiente apartado aborda los conceptos, procurando situarlos en un marco más amplio. Finalmente, se incluye un apartado sobre la toma de decisiones acerca de las modalidades más adecuadas de cooperación y la inserción adecuada de los nuevos instrumentos en ese proceso.

1.1. Hacia otro tipo de cooperación

Como se mencionó en la Introducción, lo nuevo de estos instrumentos es la diferente lógica que los subyace. Antes de abordar los conceptos, es conveniente hacer una breve reflexión al respecto. En esta línea, unos reputados especialistas en la materia afirman que:

En los últimos años se han observado unos cambios fundamentales en las políticas de la mayoría de las agencias... La reducción de la pobreza es más que nunca el objetivo global. El conocimiento local y las prioridades de los pobres y los marginados tienen nueva relevancia. Se han introducido valoraciones participativas de la pobreza y estrategias de reducción de la pobreza, en parte con la esperanza de que empoderarían a los pobres para influir en las políticas. El fortalecimiento institucional para la influencia política es un tema de importancia en la agenda [de desarrollo]. A través de enfoques

sectoriales, las agencias de ayuda ahora apoyan los presupuestos gubernamentales que anteriormente se obviaban o sólo apoyaban con condiciones muy rígidas. Las agencias están cambiando del apoyo a proyectos y la prestación de servicios, a convertirse en co-partícipes en procesos políticos más amplios; están buscando nuevas relaciones, con mayor apropiación por parte de los países socio, organizaciones y ciudadanos (Chambers, et al, 2001).

En definitiva, lo más interesante de los nuevos instrumentos es que conllevan una nueva lógica (en términos del objetivo, de la forma de trabajar y de las relaciones donante-receptor) que permite a las agencias superar muchas –pero no todas– de las limitaciones de los instrumentos tradicionales. Pero, como advierten muchos especialistas, para lograr el verdadero potencial de los nuevos instrumentos, los donantes tienen que transformarse profundamente. Sin duda, se trata de un proceso de cambio que durará varios años, quizás incluso décadas, pero si se toma en serio la nueva orientación, es preciso empezar ya.

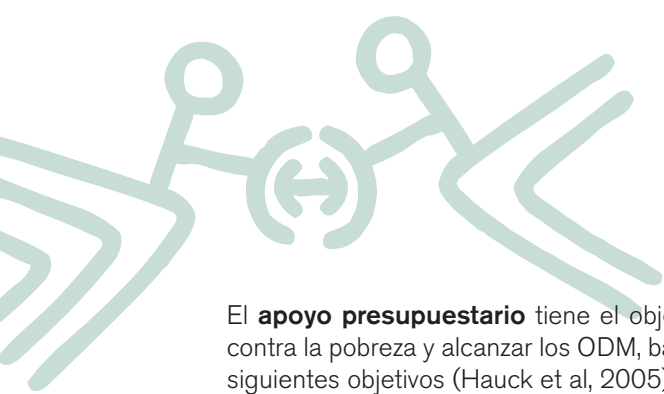
Aunque ese fin va mucho más allá de los objetivos de esta guía, se espera que algunas de sus recomendaciones puedan contribuir al mismo. En todo caso, lo que esta breve reflexión pone de manifiesto es que la puesta en marcha de los nuevos instrumentos no tendría que quedar únicamente en la introducción de algunos procedimientos novedosos, sino que debe vincularse a consideraciones más amplias sobre nuestro sistema de cooperación.

En esta línea, parece que los nuevos instrumentos obligan a la Cooperación Española a replantear muchos enfoques y prácticas tradicionales. Por ejemplo, si se hace una aportación al presupuesto del país socio, se perdería lógicamente la visibilidad que se había buscado muchas veces a través de proyectos. A cambio, en principio, y bajo determinadas condiciones, se puede lograr un mayor impacto. Por otra parte, este tipo de instrumentos requieren una mayor agilidad en la gestión, y más énfasis en el seguimiento y en la evaluación que en el control y la fiscalización ex ante. La tendencia de muchas unidades a trabajar en compartimentos estancos no tendría sentido con estos instrumentos. Por otra parte, hasta ahora la experiencia parece demostrar que la eficacia de estos instrumentos depende en gran medida de la calidad del diálogo sobre políticas existente entre donantes y socios en desarrollo; con lo cual las agencias deberán reforzar sus capacidades en este ámbito. Estos son sólo algunos ejemplos de las transformaciones necesarias si la Cooperación Española asume plenamente el potencial de los nuevos instrumentos.

1.2. Conceptos relacionados con los “nuevos instrumentos”

¿A qué nos referimos cuando hablamos de los nuevos instrumentos? Una primera distinción tiene que ver con el hecho de si se trata de ayuda bilateral o multilateral. El grueso de los nuevos instrumentos en el sistema español son de aplicación en cooperación bilateral y el resto de las otras operaciones se relacionan con los llamados “fondos globales”. Estrictamente hablando, los fondos globales son mecanismos y no organismos multilaterales y, con frecuencia, tampoco son únicamente intergubernamentales (por ello, entre otros motivos, se apartan de la gestión ordinaria de la cooperación multilateral). Algunas de las operaciones bilaterales de la Cooperación Española se relacionan con programas que han estimulado la creación de estos fondos (i.e., la Iniciativa de Vía Rápida de Educación Para Todos).

Para la Cooperación Española, los tipos de operaciones relevantes para esta guía forman parte de la categoría general de ayuda programática que lleva utilizándose desde los años sesenta de una manera u otra. Éstos se refieren al apoyo financiero que se orienta a cubrir la balanza de pagos y el presupuesto gubernamental y que no se limita a actividades específicas. Concretamente, vamos a profundizar en el apoyo presupuestario que engloba el apoyo presupuestario general y el apoyo presupuestario sectorial.



El **apoyo presupuestario** tiene el objetivo de aumentar la capacidad de los receptores para luchar contra la pobreza y alcanzar los ODM, basado en un diálogo con el donante. En concreto, se buscan los siguientes objetivos (Hauck et al, 2005):

- vincular la donación con resultados concretos de desarrollo;
- aumentar la apropiación por parte de los países socio —ya que sus gobiernos deben liderar los procesos—, integrando la ayuda externa en los presupuestos nacionales;
- mejorar la gestión de las finanzas públicas;
- desarrollar procesos coherentes e integrales de planificación y gestión presupuestaria;
- aumentar la rendición de cuentas de los gobiernos;
- mejorar la previsibilidad de los flujos de la ayuda;
- fortalecer los sistemas nacionales para el seguimiento, la valoración y el control de fondos públicos; y
- mejorar la eficacia de la ayuda, reduciendo los gastos de transacción y mejorando la coordinación y la armonización entre donantes.

El principio que fundamenta el apoyo presupuestario consiste en que el gobierno del país receptor —en palabras de un donante—:

planifica, distribuye y gestiona los fondos de los donantes de la misma manera que lo hace con sus propios ingresos de impuestos, pero sujeto a un acuerdo con sus donantes socios sobre las políticas, los objetivos y las prioridades de gasto que se implementará, y cómo se hará el seguimiento a los avances (DCI, 2005).

Conviene en todo caso, analizar cada forma de apoyo presupuestario por separado pues sus objetivos y características son bastante diferentes en la práctica. Los dos presentes en la Cooperación Española son:

- **Apoyo presupuestario general:** apoyo financiero que se distribuye a través del presupuesto nacional —vía el Ministerio de Finanzas o de Hacienda del país socio— y que no se vincula estrechamente a proyectos específicos o gastos concretos (no está “marcado”). Por el contrario, se relaciona con acuerdos más amplios sobre políticas de gobierno.
- **Apoyo presupuestario sectorial:** se da con condiciones vinculadas a un sector concreto, normalmente a través de un enfoque sectorial acordado y apoyado por el gobierno y por los principales donantes. La ayuda está asignada a contribuir al financiamiento de un plan de gastos sectoriales específico, y se distribuye a través de sistemas gubernamentales. El apoyo presupuestario sectorial puede ser “marcado” cuando se limita la contribución de los donantes a gastos o categorías de gastos concretos.

En la práctica hasta ahora —observada en general entre los donantes y ya en la escasa experiencia de la Cooperación Española en este ámbito— no hay mucha distinción entre el apoyo presupuestario general y aquel dirigido hacia un sector en particular. La principal diferencia reside en el enfoque del diálogo y los acuerdos sobre resultados.

Ahora bien, no se debe confundir el apoyo presupuestario sectorial con el llamado “enfoque sectorial”⁷ (conocido por sus siglas en inglés, SWAp, Sector-Wide Approach). El enfoque sectorial es una forma

⁷ Ver una buena definición y repaso de la literatura en Jané, E., García, A., Martínez, J. y Wilde, D. (2005) *Qué son y cómo se emplean los enfoques sectoriales: Una vía para la Armonización de la Ayuda Oficial al Desarrollo*. Barcelona, HLSP En el sector de la cooperación es frecuente escuchar a gestores hablando de “hacer SWAps” como si fueran intervenciones específicas y no una orientación general que implica muchas intervenciones de distinto tipo.

de trabajar que persigue coordinar todo el apoyo gubernamental y de los donantes dentro de un sector para un programa común, y que puede llegar a canalizarse bien a través del presupuesto (*on-budget*, a través de un apoyo presupuestario sectorial) y utilizar sus mismos procedimientos, o bien fuera del presupuesto (*off-budget*). Por tanto, en el enfoque sectorial se pueden encuadrar una variedad de instrumentos, incluyendo el apoyo presupuestario, los fondos comunes, la ayuda vía proyectos y asistencias técnicas que pueden o no estar “marcados” para gastos específicos⁸.

1.3. Los nuevos instrumentos dentro de la toma de decisiones sobre modalidades de cooperación

Aparte de definir los conceptos, parece conveniente enmarcarlos en una reflexión más amplia sobre la toma de decisiones sobre qué instrumentos utilizar en cada situación en los países donde actúa la Cooperación Española. Tradicionalmente este tipo de decisión se tomaba más por motivos de inercia (“siempre se ha hecho así”) y no se sustentaba en un diagnóstico y análisis profundo sobre lo adecuado de cada tipo de intervención para responder a los problemas de desarrollo que eran objeto de nuestra cooperación.

En esta línea, hay quienes optan por los nuevos instrumentos ante el supuesto agotamiento del enfoque de proyectos y las condicionalidades que acompañaban las reformas económicas promovidas desde las instituciones financieras internacionales. Sin duda, los proyectos y la condicionalidad tienen muchas deficiencias⁹, pero la corta experiencia con los nuevos instrumentos pone de manifiesto que también tienen sus propias limitaciones¹⁰. En suma, parece óptimo, que con el fin de lograr un equilibrio en los programas bilaterales de ayuda, se busque un “blend” (combinación) de modalidades e instrumentos.¹¹

Además, parece conveniente adoptar un enfoque evolutivo que permita a la Cooperación Española y a sus países socios adaptarse adecuadamente a los cambios implícitos en los nuevos instrumentos.

En definitiva, para poder contribuir de manera sostenida a los ODM, mejorar la eficacia y fortalecer la relación de asociación, es necesario mejorar la forma en la que se toman decisiones sobre instrumentos y modalidades de cooperación. Esto es particularmente importante si se tiene presente que los nuevos instrumentos no deben considerarse aisladamente, sino, por el contrario, forman parte de un conjunto de actuaciones de la cooperación. Como deja claro el *Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008*, estos nuevos instrumentos complementan a otros existentes. En este sentido, al incorporarlos, la Cooperación Española los tendría que concebir en una relación complementaria o sinérgica con otros instrumentos donde las consideraciones no se limitan a insumos financieros, sino que abordan aspectos como apoyo técnico, diálogo, armonización y alineamiento (IDD and Associates, 2006: S1).

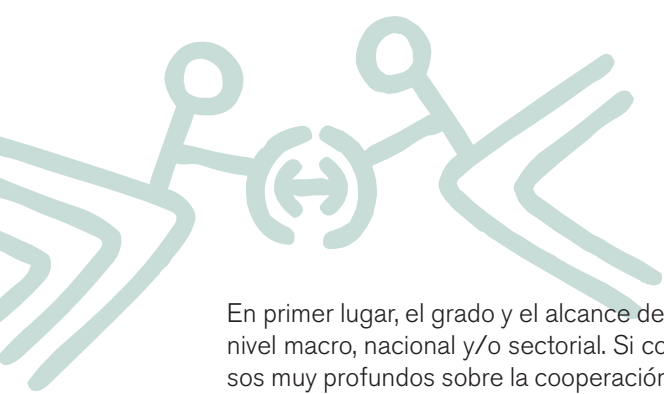
Para este fin, aparte de consideraciones presupuestarias (por ejemplo, disponibilidad de recursos), ¿qué aspectos habría que tener presente? Sin pretender ser exhaustivos, y con el ánimo de vincular esta discusión más conceptual a los apartados siguientes que tienen un carácter más operativo, señalaremos tres aspectos:

8 Cuando la ayuda es on-budget, ésta deberá figurar en todas las fases del ciclo presupuestario: 1. **Programación**: la ayuda debe ser previsible e incluida en la redacción del presupuesto. 2. **Desembolso**: la ayuda debe transitar por la cuenta del Tesoro. 3. **Ejecución de la ayuda** con los mecanismos públicos. 4 **Contabilización**: la ayuda reunir los requisitos para ser incluida en la contabilidad pública. La ayuda es “off-budget” cuando está fuera de alguna o todas las fases mencionadas anteriormente.

9 Ver Warrener, 2004 (pp. 7-10) para un resumen de las mismas.

10 Ver, por ejemplo, el estudio de Hauck, et al (2005).

11 Ver ODI (2003).



En primer lugar, el grado y el alcance de acuerdo con el gobierno del país sobre políticas y prioridades a nivel macro, nacional y/o sectorial. Si con los instrumentos tradicionales no era esencial lograr consensos muy profundos sobre la cooperación (a fin de cuentas, ni siquiera era previsible el flujo futuro, lo que no incentivaba al país receptor a pensar más allá de la coyuntura), para que los nuevos instrumentos tengan sentido, este elemento es fundamental. Esto implica, pues, estrechar el diálogo sobre políticas, ya sean de carácter marco o sectorial. Si no existe una relación de confianza que permita este diálogo, difícilmente se puede contemplar la puesta en marcha de estos instrumentos en un país.

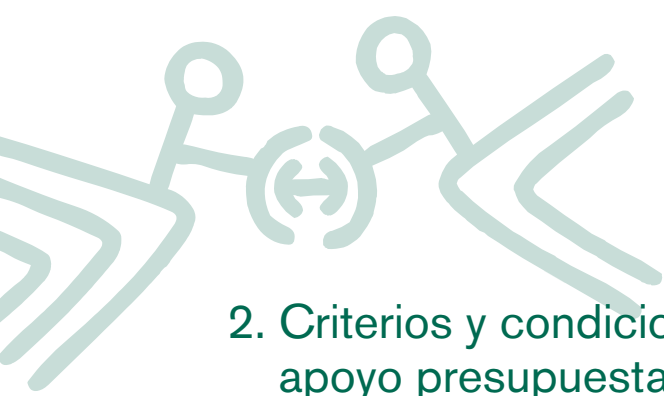
La segunda cuestión a tratar es el tipo y la naturaleza de las condicionalidades a incorporar en las operaciones. En otras modalidades, y en especial en la ayuda vinculada al ajuste estructural, las condicionalidades venían impuestas por los donantes y los países tenían poco o nada que opinar al respecto. Con los nuevos instrumentos, las condicionalidades que se incorporan deben ser fruto del diálogo entre el donante y el país receptor. Además, este tipo de cooperación impone ciertas condicionalidades al donante, por ejemplo, en el sentido de comprometer ciertos recursos durante un periodo de varios años, de concentrar su ayuda en un ámbito dentro de un enfoque sectorial, etc. Del mismo modo, la posibilidad de tener un diálogo profundo es lo que determinará la posibilidad de negociar este tipo de condicionalidades mutuas, y en definitiva, si es posible iniciar una operación de nuevos instrumentos.

Finalmente, el tema de la rendición de cuentas es clave en este ámbito. En la mayoría de los instrumentos la rendición de cuentas se centra en el donante que debe rendir cuentas a su Parlamento. En esta situación hay poca o ninguna rendición de cuentas en la otra dirección, por lo que si la intervención falla, el donante está libre de responsabilidades. Con la nueva relación implícita con los nuevos instrumentos, esto tendría que cambiar, fomentándose una cadena de responsabilidades en ambas direcciones. De esa forma, el papel del donante va mucho más allá de la mera transferencia de recursos financieros, y debe implicarse mucho más en buscar maneras de asegurar la verdadera eficacia de sus acciones. Ello tiene implicaciones sustanciales en la coherencia entre el conjunto de sus políticas más allá de la cooperación, y supone la necesidad de establecer mecanismos reales donde los socios –desde el propio beneficiario de una acción– puedan pedir cuentas sobre sus efectos “hacia arriba” en la tradicional cadena de la ayuda.

Por otro lado, en los países en desarrollo también se debe reforzar la rendición de cuentas hacia los ciudadanos mediante su participación en consultas sobre estrategias de desarrollo y en la propia puesta en marcha de esas estrategias.



2. Criterios y condiciones para iniciar una operación de apoyo presupuestario.



2. Criterios y condiciones para iniciar una operación de apoyo presupuestario.

El inicio de una operación de estas características responderá a la identificación de la operación en la que se pondrá de manifiesto el cumplimiento de unos criterios y condiciones previas para la toma de decisión y visto bueno de la misma, y sobre los que se continuará profundizando en la siguiente fase de formulación. Los criterios se organizan en tres apartados:

- Relacionados con la propia estrategia de la Cooperación Española.
- Relacionados con el país socio.
- Relacionados con la comunidad de donantes.

Esta clasificación se realiza para disponer de información para:

- a) Identificar las condiciones de complementariedad entre los diversos actores de la Cooperación Española que refuercen la coherencia de políticas internas y el alineamiento con las políticas del país socio.
- b) Analizar la situación en el proceso de apropiación por parte del país socio.
- c) Contribuir a mejorar los esfuerzos de la comunidad de donantes por armonizar sus procedimientos y sus enfoques en torno al liderazgo del país socio.

El ejercicio es analítico pero debe entenderse a la luz del dinamismo que preside las relaciones entre actores en la cooperación para el desarrollo y por tanto los tres apartados deben concebirse en constante interrelación. Como anexo a este apartado se presenta un Documento de identificación que concretará el alcance de cada uno de los criterios y de las condiciones.

2.1. Los criterios relacionados con la Cooperación Española.

Serán condiciones para la elegibilidad de las operaciones las siguientes:

a) La Cooperación Española debe contar con estructura permanente en el país socio seleccionado.

Las operaciones de apoyo presupuestario están basadas en un diálogo permanente y fluido con las instituciones del país socio y con el resto de donantes, y exigen una especial atención al seguimiento de las operaciones, por lo que la implicación de las OTC en el proceso es fundamental, ya que aportan la información actualizada sobre las instituciones locales y el sector en cuestión.

Es necesario contar, por tanto, con una estructura mínima en el país que debe concretarse en la existencia de una OTC que disponga de la capacidad y del personal suficiente para acometer este tipo de operaciones.

En el supuesto de que no se disponga de esta estructura, pero la coyuntura política o estratégica denote la necesidad de poner en marcha una operación de este tipo, se podría valorar una cooperación delegada. Se habla de cooperación delegada cuando una o varias agencias encomiendan a otra la realización de la totalidad o parte de los procesos que involucra la cooperación.

b) Las operaciones se realizarán en los países socios y en los sectores prioritarios de la Cooperación Española, de acuerdo al Plan Director 2005-2008.

Especial prioridad tendrán los países prioritarios, por cuanto éstos destacan las ventajas comparativas de la Cooperación Española y cuentan con estructuras en los países, capacidad de diálogo y liderazgo.

Los sectores en los que se prevea realizar la operación deberán haber sido identificados y priorizados en los Documentos de Estrategia País (DEP). Si la identificación se produce con posterioridad a la construcción de dichos documentos deberá argumentarse la justificación de su inclusión y en todo caso se integrará en el DEP en el proceso de su seguimiento.

Por tanto deberá analizarse si este tipo de operación puede realizarse en el país, y si el sector seleccionado es prioritario para la Cooperación Española.

c) Es altamente recomendable que la Cooperación Española tenga experiencia y capacidad de liderazgo y diálogo con las instituciones públicas en los sectores en donde se identifiquen las operaciones.

Es importante analizar, respecto al sector seleccionado, el nivel de diálogo con el país socio y la presencia y rol de la Cooperación Española en los mecanismos sectoriales de diálogo e interlocución política existentes entre el país y el resto de los donantes.

En el supuesto de que estas condiciones no existan, es esencial adherirse a procesos existentes que tengan resultados positivos con el fin de contribuir a reforzar dichos resultados, así como de adquirir experiencia.

d) La contribución española de estas operaciones deben tener cierta dimensión económica y temporal.

Puesto que se pretende reforzar la eficacia a nivel de resultados y rentabilizar los esfuerzos que la coordinación y la armonización suponen, se recomienda que la aportación económica anual por operación no sea inferior a un millón de euros.

El apoyo al desarrollo de las políticas públicas en la lucha contra la pobreza, contempla como uno de los objetivos de este tipo de instrumentos el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de gestión de los países socios. Por tanto, el periodo de duración y el compromiso de los donantes en estas operaciones es un elemento reforzador de ese objetivo. Es esencial, para permitir al país socio la formulación de políticas adecuadas, involucrarse en un proceso de medio y largo plazo donde la ayuda sea previsible.

Otro aspecto que apoya estos escenarios temporales es el de evitar la falta de predictibilidad de la ayuda en lo relativo a la continuidad en el tiempo y a la disparidad en los momentos de desembolso por parte de los donantes; pues distorsiona los procesos de apoyo al fortalecimiento de los Estados.

En este sentido, la evaluación realizada por el CAD a operaciones de apoyo presupuestario (*Evaluation of General Budget Support*, de mayo de 2006), citado en el capítulo anterior, recomienda a los donantes que realicen compromisos financieros por un periodo entre tres y cinco años fijando un calendario de desembolsos. Recomendación que la Cooperación Española está asumiendo progresivamente.

En todo caso en aquellos países en donde se haya realizado con anterioridad una operación de estas características debe señalarse este extremo y aportarse una valoración de las mismas.

e) Este tipo de operaciones deben complementar y reforzar el impacto de la Cooperación que España viene realizando a través de los instrumentos tradicionales.

Insistiendo en el enfoque de alineamiento con las políticas del país socio, tanto los instrumentos tradicionales como estos nuevos instrumentos, deben estar enmarcados y responder a las prioridades nacionales establecidas por los países socios en sus documentos estratégicos, haber sido solicitados por las autoridades de los países, y por último, haber sido diseñados por los propios países, asesorados únicamente en caso necesario por expertos externos. En esta línea, las asesorías y asistencias técnicas



pueden ser empleadas para reforzar o crear capacidades en el país socio (o en otros socios, empleando esquemas de cooperación triangular), mediante institutos, universidades o consultores locales.

Manteniendo este eje, y potenciando la concentración sectorial en los países, conviene simultanear, en un corto y medio plazo, la existencia de los instrumentos tradicionales con los nuevos, en tanto se validan los resultados positivos de éstos.

2. 2. Los criterios relacionados con el país y/o el sector.

a) Los países socios tienen que contar con una Estrategia de Reducción de la Pobreza o un Plan Nacional de Desarrollo.

Dichos documentos deben haberse construido con la suficiente participación y consenso institucional y social que permita su consolidación como política de estado más allá de los eventuales cambios de Gobierno. El hecho de que los países en desarrollo elaboren y apliquen su propia PRSP supone que estos adquieran un conocimiento real de sus objetivos de desarrollo que les permitirá tener una visión clara de futuro y un plan sistemático de prioridades para la reducción de la pobreza.

En el caso de una operación de apoyo presupuestario sectorial se debe contar con una política sectorial satisfactoria, acompañada de un plan sectorial con imputación de gastos y un sistema gubernamental de coordinación de los donantes.

En el supuesto de que la PRSP esté en construcción deberá considerarse la calidad de los procesos de participación, el momento de construcción y la colaboración de otros donantes en cuestiones de asesoramiento.

b) Debe existir interés y voluntad expresa por parte de los países socios en este tipo de operaciones, y compromisos de integración de estas operaciones en el ciclo presupuestario del Estado.

Los gobiernos son los responsables de su propio desarrollo económico y social, y son ellos quienes deben definir sus prioridades y políticas. El liderazgo es imprescindible tanto a nivel de Gobierno, como en el caso de los apoyos presupuestarios sectoriales del Ministerio correspondiente.

Este tipo de instrumentos pueden llegar a ser mecanismos de desarrollo y de fortalecimiento de las instituciones por cuanto incentivan y apoyan las reformas necesarias en los sistemas públicos y en la rendición de cuentas, por lo que en caso de debilidad institucional los donantes deben trabajar para consolidar esas capacidades y potenciar el liderazgo del país.

c) La operación de apoyo presupuestario sectorial debe incidir en sectores básicos para la lucha contra la pobreza y donde el papel del estado sea fundamental.

Se priorizará la utilización de los enfoques sectoriales, y del apoyo presupuestario sectorial como un instrumento de cooperación de ese enfoque, en aquellos sectores donde el Estado tiene una alta participación y donde existe una gran dependencia de la ayuda externa y por tanto, los Gobiernos se sienten incentivados para entablar un diálogo político con los donantes.

Los sectores con menor dependencia externa o mayor participación privada suelen continuar con los sistemas tradicionales de cooperación.

d) En el país tiene que existir un marco macroeconómico y político mínimamente estable.

La eficacia de las operaciones de estas características depende en gran medida de las condiciones políticas y macroeconómicas en el país socio. Por ello, en esta primera fase es conveniente disponer de

información suficiente relativa a la consolidación del Estado de Derecho, al grado de prevalencia de la corrupción y al sistema de rendición de cuentas interno.

También debe realizarse, con apoyo de las Embajadas si existen o con personal especializado, un somero análisis sobre las grandes magnitudes macroeconómicas de forma que se disponga de información suficiente sobre si la evolución de la situación económica ha sido favorable y si las tendencias apuntan al mantenimiento de esta estabilidad. También son de utilidad los análisis realizados por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otros organismos especializados.

e) Los países socios receptores de la ayuda, junto a su capacidad de liderazgo, deben disponer de capacidad de absorción y de ejecución.

Si bien, y como ya se ha comentado, es un proceso en construcción que puede reforzarse con la implementación de estos instrumentos.

2.3. Los criterios relacionados con la Comunidad de donantes.

a) Es esencial que en el país donde se plantea la operación existan procesos de coordinación, armonización y alineamiento avanzados.

Esto supone que exista un acuerdo –o la firme voluntad– entre los donantes y, a su vez, entre los donantes y el gobierno del país. Este proceso significa además que haya un amplio consenso entre el gobierno y los donantes en torno a la PRSP, a los planes y políticas nacionales y sectoriales y a sus correspondientes programas de gasto.

Reforzando lo recién señalado, es esencial que exista **un aval por parte de la Comunidad de Donantes a la PRSP y/o al Plan Nacional de Desarrollo del país** y principalmente a su proceso de elaboración.

Estos criterios deberán ser considerados antes de dar inicio a las siguientes fases. Tras una correcta valoración de los mismos se podrán extraer conclusiones acerca de la factibilidad de poner en marcha la operación, o sobre aquellas debilidades que es preciso tener en cuenta antes de su aprobación y diseño final. Es conveniente que dicho análisis sea realizado por los responsables sectoriales de las OTC correspondientes, en estrecha comunicación con la Coordinación General. Las conclusiones que se extraigan deben servir de base para la profundización que se realiza tanto en la fase de identificación como de formulación.





3. El ciclo de gestión de las operaciones de apoyo presupuestario.

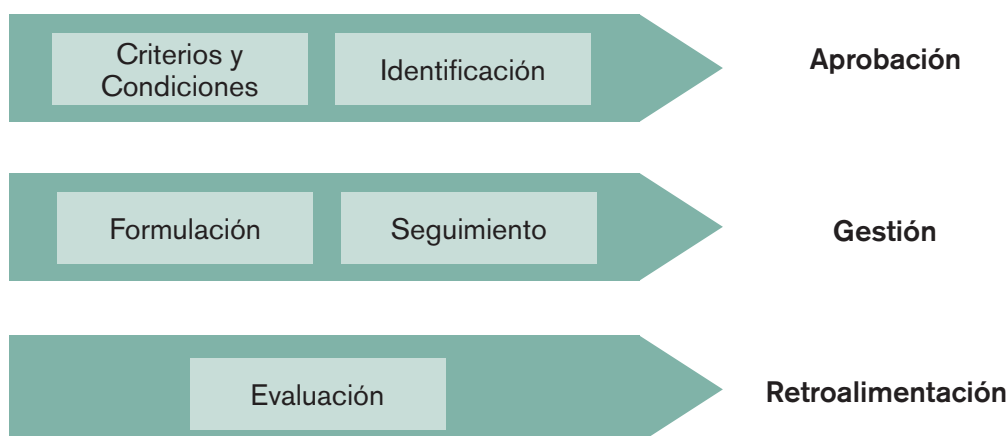


3. El ciclo de gestión de las operaciones de apoyo presupuestario.

Una vez superada la fase de análisis de criterios y condiciones para determinar la conveniencia de poner en marcha una operación de nuevos instrumentos, se inicia la etapa de diseño y puesta en marcha. Esta etapa consta de cuatro momentos que dan lugar a los resultados específicos siguientes:

- Identificación
- Formulación / Diseño
- Ejecución y seguimiento
- Evaluación y retroalimentación

Para determinar con claridad las fases de la puesta en marcha de las operaciones y los objetivos que se le asocian a cada una de ellas, se aporta el siguiente diagrama:



3.1. Identificación

En la identificación llega el momento de trasladar a un primer documento los puntos principales que sustentan la intervención y, en la práctica, supone llevar a cabo el análisis y la concreción de los criterios y condiciones para iniciar una operación de ayuda programática (tratados en el capítulo 2 de esta Guía). En el anexo I se indican los contenidos básicos que deben recogerse en el documento de identificación que elaborará la OTC.

El objetivo de esta nueva etapa es el de aportar la información pertinente y suficiente que nos permita tomar la decisión de llevar a cabo o no una operación de apoyo presupuestario. Esta fase es por lo tanto imprescindible, puesto que fundamentará la decisión de aprobar o denegar la puesta en marcha de la operación por los órganos decisorios de la AECID.

La identificación de una operación de este tipo requiere tiempo, recursos y una alta especificidad técnica en varios temas: desde análisis macro económicos, análisis de capacidades del Estado y capacidades de finanzas y gestión de políticas públicas hasta análisis sectoriales, para el estudio de la idoneidad de los planes.

En el documento de identificación también se recogerá un apartado en el que se indiquen otras intervenciones de la Cooperación Española en el sector o aquellas acciones cuyos objetivos sean los mismos que los de la operación de apoyo presupuestario que estamos identificando. Este pequeño análisis nos permitirá estudiar la complementariedad de las intervenciones, si las hubiese.

En las conclusiones se deberá apuntar el tipo de operación que se propone poner en marcha. En el supuesto de que en ese momento puedan contemplarse varias alternativas se justificarán las debilidades y fortalezas de cada una de las opciones. Aún en el caso de que la valoración sea positiva, será necesario exponer los riesgos que conllevaría la operación en caso de aprobarse¹².

3.2. Formulación/ Diseño

Una vez elaborado el documento de identificación y tomada la decisión de dar inicio a la operación, se pone en marcha la fase de formulación procediendo así al diseño específico y detallado de la misma. En el Anexo 2 se indican los contenidos básicos que deben aparecer en dicho documento de formulación.

Objetivos de la fase de formulación

El objetivo de esta fase será contar con una serie de **documentos técnicos, administrativos y financieros**, acordados con el gobierno socio, que permitan el inicio de la operación y el correcto seguimiento¹³ de la gestión de la misma.

Al igual que la identificación, el proceso de formulación ha de ser desarrollado por la OTC en coordinación con el país socio y con los otros países donantes participantes. En esta fase se han de confirmar la **relevancia** de la operación para el logro de las prioridades estratégicas tanto del país socio como de la Cooperación Española; la **viabilidad**, siendo particularmente importante que la alternativa elegida sea la más eficiente y efectiva de las analizadas para maximizar el impacto en términos de desarrollo; la **sostenibilidad**, referida tanto al **liderazgo** y a la **apropiación** por parte del gobierno del país socio, como a la **sostenibilidad financiera y técnica**. Al referirnos a la formulación del apoyo presupuestario, se hace especialmente importante la valoración de la situación macroeconómica y de la gestión de las finanzas públicas, para poder formular la necesidad de acciones complementarias para el fortalecimiento de los sistemas y las capacidades nacionales.

Si la operación ya está en marcha con otros donantes, la fase de formulación puede ser más rápida pues se tratará de sumarse a documentos ya adoptados: los códigos de conducta¹⁴ y los memorandos¹⁵.

¹² Al ser un compromiso recogido en el DEP, siempre habrá que realizar este primer análisis de criterios y condiciones porque, aunque esté reflejada en dicho documento la posibilidad de iniciar este tipo de operaciones, puede ser que en el momento en el que se haga el análisis para ver si es viable, no se cumplan las condiciones indicadas y, por tanto, no se pueda llevar a cabo.

¹³ Para ampliar la información que debe aparecer en el documento de formulación sobre seguimiento, consultar el apartado de la página 22 de esta guía.

¹⁴ El **código de conducta** define los principios éticos y los mecanismos de coordinación entre la comunidad de donantes y el Ministerio del país socio en el marco de un enfoque sectorial. En el código de conducta se reflejan básicamente las buenas prácticas, el diálogo de políticas, los compromisos de transparencia, y el apoyo al plan nacional en el sector.

¹⁵ El **memorando de entendimiento** (MoU, por sus siglas en inglés) es un acuerdo político, no vinculante jurídicamente, en el que se establece el consenso entre el gobierno del país receptor y los donantes sobre todos los elementos del proceso de trabajo. En el MoU se reflejan, por un lado, los principios básicos imprescindibles para el establecimiento o la continuidad de la ayuda programática, y por otro lado, los mecanismos de consulta y toma de decisiones, así como los mecanismos de actuación (instrumentos de financiación, sistemas de desembolsos, matriz de resultados e indicadores, auditorías, justificaciones, seguimiento, evaluaciones, etc.).



Si es una operación totalmente nueva para el país puede llevar más tiempo, pero también permite a España involucrarse desde el principio en su negociación y diseño, pudiendo desempeñar un papel de liderazgo en las misiones conjuntas que organice la comunidad de donantes.

Este documento de formulación ayudará a conocer los avances de la operación, los principales actores involucrados, las funciones de éstos, los procedimientos según los que se manejarán los fondos y el cumplimiento final de los objetivos al término de cada período. Posibilitará también medir los resultados y acompañar toda la fase de gestión del ciclo de la operación de forma objetiva y ordenada.

Cuestiones macroeconómicas y sectoriales

En el documento se deberán cubrir unos contenidos principales sobre cuestiones macroeconómicas y cuestiones sectoriales.

Respecto a las **cuestiones macro**, que afectan al correcto funcionamiento de las instituciones locales, se analizarán en profundidad y pormenorizadamente los siguientes aspectos:

- a) Los marcos de gasto público generales o para los sectores que se vayan a apoyar.
- b) El marco macroeconómico, fiscal, etc.
- c) La gestión de las finanzas públicas y el plan de fortalecimiento para ello, si existiese.
- d) Los sistemas de auditoria y rendición de cuentas del Estado.
- e) La participación de la sociedad civil en la elaboración de los documentos anteriores, haciendo especial hincapié en la calidad de la misma y la representatividad de dicha participación.

En relación a las **cuestiones sectoriales**, relacionadas con la calidad de la política sectorial y las capacidades técnicas e institucionales locales, se analizarán en profundidad y pormenorizadamente:

- a) La capacidad de absorción y de ejecución del Estado (tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista de la gestión de fondos, planes y servicios), y las capacidades del Estado / Ministerio sectorial en concreto.
- b) La calidad de la política sectorial que se pretende apoyar (con especial énfasis en analizar los aspectos de género, medio ambiente, lucha contra la pobreza y derechos humanos de estas políticas).
- c) Los sistemas de auditoria y rendición de cuentas del Ministerio en cuestión.
- d) El funcionamiento de los mecanismos de coordinación de donantes y de interlocución con el gobierno.
- e) Las planificaciones y matrices de objetivos, metas e indicadores disponibles por parte del país socio (de los que –en nuestra fase de formulación– decidiremos cuáles serán incorporados para nuestro diseño).

También será preciso definir si además del apoyo presupuestario o sectorial, se hace necesaria, como ya se ha indicado anteriormente, la financiación de **acciones complementarias**. Estas acciones no son incompatibles con la ayuda programática si se plantean en términos de refuerzo y construcción de capacidades o estructuras (y los términos de referencia de estas acciones complementarias han de estar claramente definidos). Igualmente serán oportunas y se considerarán parte de la operación si las mismas son planificadas por el gobierno socio en el marco del enfoque sectorial (SWAp) como apoyo complementario a través de otro instrumento (ej. proyecto o asistencias técnicas) a fin de evitar riesgos de paralización de algunas actividades importantes en marcha financiadas por otras modalidades, que, si se reorientan los fondos, tienen riesgo de quedar sin financiamiento.

Otras cuestiones fundamentales

1. En primer lugar, se procurarán determinar los **Objetivos, Resultados Esperados**, Metas e Indicadores que se asignan a la ejecución de la operación. Dichos parámetros serán una selección de los

que están en los planes del gobierno, y en las planificaciones y matrices de objetivos, metas e indicadores disponibles por parte del país socio, y de entre los que —en nuestra fase de formulación— decidiremos cuáles serán incorporados para nuestro diseño. También será conveniente introducir objetivos del proceso (e incluso de la estructura) en los términos establecidos en el Memorando de Entendimiento (MoU, por sus siglas en inglés) que ayuden a realizar el seguimiento posterior. Ha de especificarse la fórmula de cálculo de estos indicadores, las fuentes y los momentos de su medición.

Al igual que en los análisis previos que han conducido a la formulación, se tendrán en cuenta aspectos fundamentales horizontales (como el análisis de género) para la Cooperación Española, siendo especialmente importante a la hora de seleccionar objetivos, resultados e indicadores de la planificación del país socio.

2. **La definición de los socios y formalización de la participación de éstos y otros actores involucrados.** Se debe detallar quiénes son los socios en la operación, tanto el gobierno local y sus diferentes unidades, otros donantes, y otros agentes de cooperación internacional o de la Cooperación Española. Sus funciones y la participación de los implicados han de quedar formalizadas en códigos de conductas o memorandos de entendimiento.
3. **La definición detallada y el análisis de los procesos de diálogo, coordinación, armonización y alineamiento han de quedar reflejados en el documento de formulación.** Aspectos como los desembolsos y financiamiento, adquisiciones, contratación de asistencias técnicas comunes, uso de otros instrumentos complementarios, cooperación delegada, reducción y unificación de la información e indicadores; misiones comunes; trabajo analítico; evaluaciones y auditorías únicas, etc. Esta información ha de quedar formalizada también en códigos de conducta o memorandos de entendimiento.
4. Y por último, **la definición de las pautas y procesos contemplados para el seguimiento y para la justificación de los fondos** (véase apartado 3.3).

3.3. Ejecución y seguimiento.

Una vez terminada la fase de formulación, se habrán establecido todos los elementos y pasos necesarios para la **puesta en marcha y la realización de los desembolsos** de la operación en tiempo y forma. En operaciones de este tipo, es fundamental evitar los retrasos y ajustar los ciclos presupuestarios y técnicos a los del país socio y demás donantes participantes.

La **ejecución** de una operación de apoyo presupuestario general o sectorial supone un cambio cualitativo a la hora de gestionar y dar seguimiento a nuestras acciones de cooperación. Esto es porque en los instrumentos tradicionales contamos con un alto control sobre la ejecución técnica y financiera; en cambio, en la mayoría de este tipo de operaciones, tanto la ejecución técnica como financiera, descansan en el gobierno del país socio, y, por lo tanto, en la confianza mutua. Es necesario, por ello, establecer un marco de coordinación estrecho (con los demás países donantes) y de diálogo de calidad permanente (entre éstos y el país socio). Este marco debe quedar contemplado y regulado en el Memorando de Entendimiento, o en otro acuerdo que se haya firmado. También se deben consignar en este acuerdo todos los hitos y procesos necesarios para la correcta puesta en marcha y ejecución de la operación y para el logro de los objetivos y resultados que hayan sido establecidos (indicadores de resultados y de aplicación), así como las medidas o consecuencias que conllevan los incumplimientos.

El **seguimiento** consiste en la recopilación, análisis y uso sistemático de la información sobre la operación en implementación para conocer el avance y logro de los objetivos a fin de mejorar su gestión y la toma de decisiones. Su objetivo es conocer el desempeño y desarrollo de la operación de acuerdo a



los objetivos planteados, los procesos establecidos y los criterios que se hayan definido previamente. Su utilidad radica en proporcionar información para el desempeño y la orientación de la operación, y para la toma de decisiones sobre la continuidad de su implementación y/o posible reorientación.

En relación al seguimiento, este tipo de operaciones también supone un cambio en cuanto a los instrumentos tradicionales, dado que este ejercicio se ha de coordinar y armonizar con los demás donantes y el país socio (en indicadores, manejo de información, procedimientos, etc.), basarse en indicadores y resultados establecidos, conjuntamente derivados, y contemplados en los planes del país socio, y considerar qué acciones complementarias son necesarias para fortalecer las capacidades del país para realizar este seguimiento y rendición de información.

Para el seguimiento es fundamental que en la fase de formulación se haya acordado y establecido de manera conjunta con el país socio y los demás donantes participantes, y consignado en el MoU o acuerdo lo siguiente:

- **Estructura, contenidos, criterios comunes, procedimientos, órganos competentes y momentos del seguimiento.** En función de esta información, se establecerá una metodología/instrumento para el seguimiento, que constituye además una oportunidad para reforzar la capacidad del gobierno de definir indicadores, sistemas de información, informes de seguimiento, auditorías financieras y evaluación.
- **Indicadores sobre resultados.** Éstos (sectoriales o generales) deberán ser seleccionados y/o definidos rigurosa y seriamente de entre los que presentan los planes del gobierno socio. Esto significa tener parámetros para dar seguimiento a la implementación del Plan de Acción acordado en línea con la estructura de actividades, resultados e impactos definidos.
- **Objetivos (e indicadores) de desempeño sobre el proceso y los mecanismos de implementación establecidos.** En ocasiones, incluso, se definirán también indicadores referentes a la estructura y funcionamiento de las unidades de la administración del país socio directamente responsables de la gestión (en los términos que se hayan establecido en el MoU). Se incorporan en estos procesos y mecanismos, aspectos como la coordinación entre donantes y con el país socio o los mecanismos y la calidad del diálogo.
- **Instrumentos para el seguimiento de la situación macroeconómica, del presupuesto y desempeño en la gestión de finanzas públicas¹⁶, etc.** (en el caso de apoyos presupuestarios generales o sectoriales). Cuando se establecen fondos comunes, es importante hacer un seguimiento particular a los mecanismos de gestión establecidos y a los requisitos de auditoría.

Todos los indicadores tienen que tener claramente especificada su fórmula de cálculo, sus fuentes y los momentos de su medición. También se deberán especificar las unidades encargadas de la generación, recolección y análisis de la información.

16 Existen algunos instrumentos ya desarrollados. Como el programa PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability), que da un marco de referencia para la medición del desempeño de los sistemas, procesos e instituciones de la Gestión de las Finanzas Públicas. Es un programa de asociación patrocinado por el Banco Mundial, FMI, Comisión Europea, DFID, Francia, Noruega, Suiza y la Alianza Estratégica para África. Su marco de referencia se basa en lo siguiente: 1. Credibilidad del presupuesto: El presupuesto es realista y se aplica según lo previsto // 2. Universalidad y transparencia: El presupuesto y la supervisión del riesgo fiscal tienen alcance universal, y el público tiene acceso a información fiscal y presupuestaria // 3. Presupuestación basada en políticas: El presupuesto se prepara teniendo debidamente en cuenta la política pública // 4. Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria: El presupuesto se aplica en forma ordenada y previsible, y existen mecanismos de control y custodia de la utilización de los fondos públicos. // 5. Contabilidad, registro e información: Se elaboran, mantienen y dan a conocer registros e información adecuados, para perseguir objetivos de control, gestión e información sobre la toma de decisiones. // 6. Escrutinio y auditoría externos: Se aplican mecanismos de escrutinio de las finanzas públicas y el poder ejecutivo lleva a cabo el seguimiento correspondiente.

Además, las Embajadas/OTC deberán elaborar un informe semestral que se enviará tanto a la Unidad Geográfica como a la Unidad asesora de nuevos instrumentos, en el que se actualice la información de contexto importante para la marcha de la operación (si se han dado cambios relevantes en los aspectos que han sido analizados para la identificación y formulación de la operación, que pudieran afectar al desarrollo de la misma), y se informe sobre la marcha de la operación tomando como parámetros los contenidos y procedimientos definidos en el acuerdo. Así mismo, se deberán remitir a sede todos los informes de seguimiento establecidos con el país socio y los demás donantes.

Por último, es recomendable establecer revisiones de medio término, previas a nuevos desembolsos en el contexto de la operación. En lo posible éstas debieran coincidir con las revisiones que el propio sector o plan realicen, para contextualizarla en ese ejercicio conjunto. Este ejercicio debiera determinar si el diseño de la operación continúa siendo válido o necesita alguna evolución y si la operación en sí misma continúa siendo pertinente y recomendable, incorporando los análisis necesarios para ello.

La **justificación** de los fondos aportados, a diferencia que con los instrumentos tradicionales de la Cooperación Española, se realizará mediante auditorías financieras y de resultados, llevadas a cabo conjuntamente con los otros donantes participantes. También se utilizarán los mecanismos de justificación (auditorías internas y externas) propias del Estado. La sistemática, procedimientos y contenidos deberán quedar reflejados en el documento de formulación y en el MoU o acuerdo firmado.

3.4. Evaluación y retroalimentación.

La evaluación también es una fase en la que los donantes deben armonizarse y así quedará establecido en el acuerdo firmado. Las evaluaciones conjuntas con otros donantes participantes debieran ser el mecanismo natural para la evaluación por parte de la Cooperación Española en este tipo de instrumentos. A la hora de definir los parámetros de la evaluación, los diferentes contenidos y procesos descritos en apartados anteriores, formulación y seguimiento, serán los considerados en la evaluación. Por otro lado, España cuenta con el Manual de Evaluación de la Cooperación Española, además de los principios y criterios internacionales aceptados, que son el marco para cualquiera de las evaluaciones en las que participa.

La evaluación de estas operaciones debiera hacerse en dos momentos del ciclo:

- **Evaluación a medio plazo**, para producir resultados iniciales que puedan alimentar el futuro y dar continuidad a la operación. Si se realiza una evaluación externa a medio plazo, no sería necesaria la revisión a medio plazo especificada en el apartado de seguimiento.
- **Evaluación final o ex-post**, que sería una evaluación sobre los objetivos previstos. En este sentido es importante seguir avanzando en mecanismos para la mejora de las evaluaciones de impacto, ya que las diferentes evaluaciones realizadas apuntan a que es más fácil valorar y medir las mejoras en el diseño de políticas y gestión, la asignación de recursos en un sector determinado, o la ampliación de cobertura (cantidad), que medir impactos y calidad de los servicios.

En las primeras etapas de participación en un enfoque sectorial, para poder aprender de la experiencia y reconducir adecuadamente las operaciones, es recomendable acudir a evaluaciones externas, y en lo posible, junto a los países socios y el resto de la comunidad de donantes.

El propósito de las evaluaciones será proporcionar conclusiones y recomendaciones que orienten a los responsables de tomar las decisiones y a los gestores sobre las siguientes etapas y futuras intervenciones, tanto del país socio como de la comunidad donante.



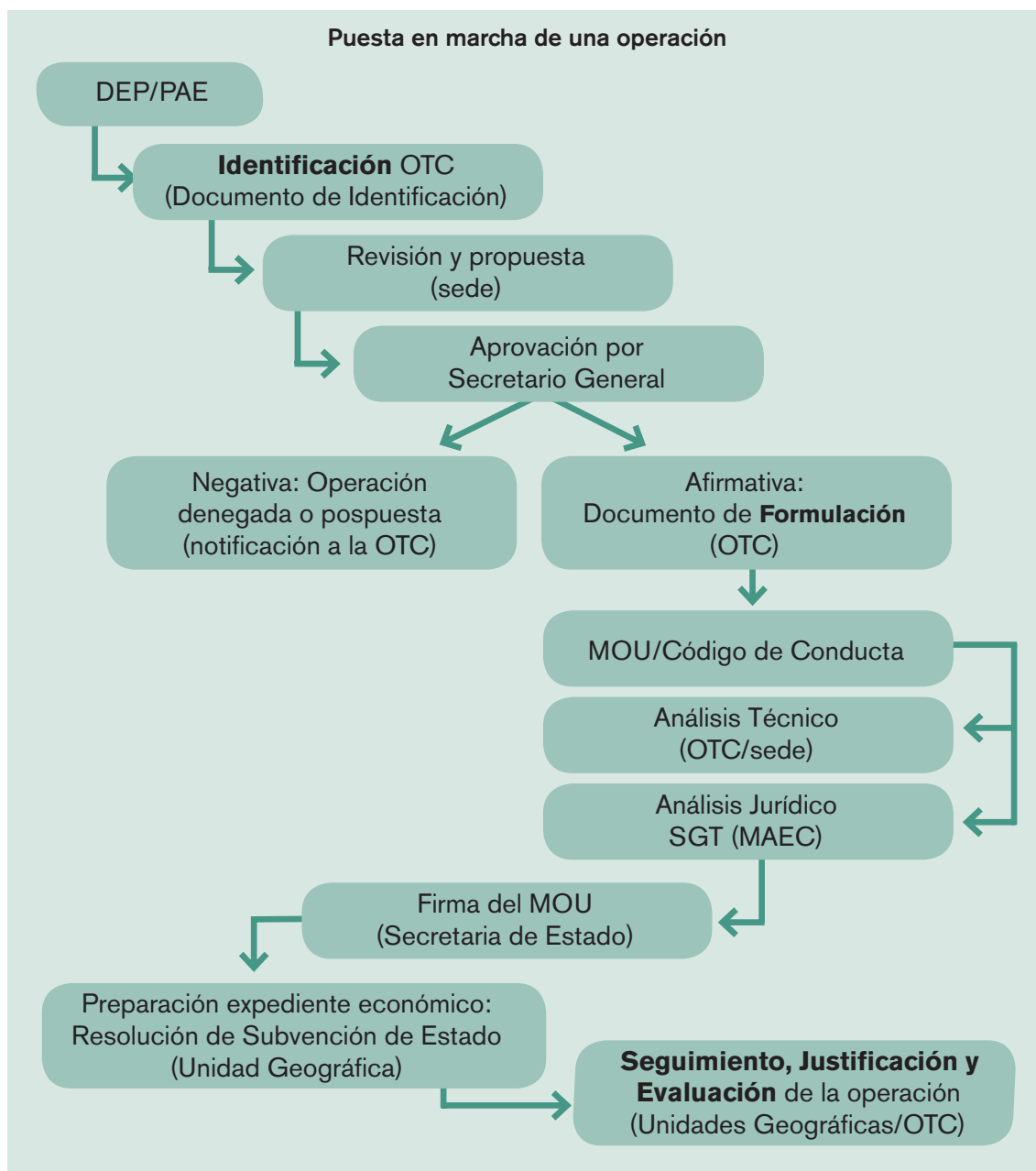


4. La puesta en marcha de las operaciones de apoyo presupuestario. Aspectos administrativos y jurídicos.

4. La puesta en marcha de las operaciones de apoyo presupuestario. Aspectos administrativos y jurídicos.

El objeto de este capítulo es explicar los pasos a seguir al iniciar una operación de apoyo presupuestario, desde el punto de vista administrativo y jurídico. Lo que se refleja a continuación es fruto de la experiencia acumulada a lo largo de los tres últimos años en la AECID. Se han intentado sistematizar los pasos y los documentos a elaborar, ya que cada una de las operaciones actualmente en marcha presenta diferentes peculiaridades. Asimismo, al final del capítulo se recoge un apartado en el que se indican algunas cuestiones de forma respecto a los memorandos de entendimiento y la competencia de firma de los mismos, según la legislación española.

La puesta en marcha de los aspectos administrativos y jurídicos de una operación de apoyo presupuestario encaja en el propio ciclo de gestión de la operación. En el siguiente diagrama se recogen de forma simplificada dichos aspectos y su situación en el ciclo de la operación.



1. DEP/PAE

En primer lugar, la posibilidad de estudiar una operación de apoyo presupuestario sectorial o general deberá haberse reflejado en los Documentos Estrategia País (DEP). Como se ha mencionado en el capítulo anterior, si dicha posibilidad se produce con posterioridad a la elaboración de estos documentos, se deberá argumentar la justificación de su inclusión y, en todo caso, se integrará en el DEP en su proceso de seguimiento.

2. Identificación.

La propuesta para decidir llevar a cabo una operación de este tipo procederá de la OTC. Ésta remitirá a la sede central el documento de identificación, es decir, el análisis y la concreción de los criterios y condiciones para iniciar una operación de apoyo presupuestario, reflejados en el capítulo 2 de esta guía. En el apartado de conclusiones del documento de identificación se recomendará o no la operación.

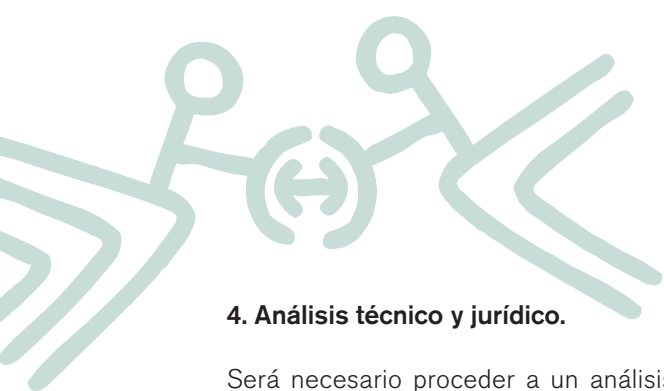
El documento de identificación se remitirá a la Unidad Geográfica con copia a la Unidad asesora de Nuevos Instrumentos en la sede de la AECID que lo revisarán conjuntamente. La Unidad Geográfica recomendará o no su aprobación al Secretario General. Este será quien tome la decisión final que se comunicará a la OTC y, en caso afirmativo, se solicitará la elaboración del documento de formulación de la operación. La identificación se elaborará y presentará el año anterior al previsto para el inicio de la operación para que, a efectos de presupuesto, se incluya una previsión presupuestaria para el ejercicio siguiente al que nos encontremos.

3. Formulación.

La finalidad del documento de formulación es diseñar de forma específica y detallada la operación, reflejando los documentos técnicos, administrativos y financieros acordados con el gobierno socio. Así deberán quedar reflejados en el documento de formulación, el código de conducta y el memorando de entendimiento¹⁷ que son básicos para el inicio de la operación desde el punto de vista administrativo y jurídico. Si la operación a la que pretendemos sumarnos está ya en marcha, la Cooperación Española simplemente procederá a adherirse a los documentos ya adoptados. En caso de ser una operación totalmente nueva para el país, la Cooperación Española participará con el resto de donantes desde el principio en la elaboración y negociación de todos los documentos.

En casi todos los casos para iniciar una operación de apoyo presupuestario habrá que adherirse en primer lugar a un código de conducta. Por lo general, la Cooperación Española puede haber firmado el código de conducta con anterioridad a iniciar una operación de apoyo presupuestario porque esté participando en un enfoque sectorial a través de otro tipo de instrumentos (asistencias técnicas, proyectos, etc.). En cuanto al memorando de entendimiento, en algunas operaciones se plantea la posibilidad de firmar memorandos bilaterales entre el país socio y el país donante. Esto puede ocurrir por diferentes razones, casi siempre del lado del donante: para otorgarle visibilidad a su apoyo; para reflejar la posible aportación económica con la que se compromete el donante; por estar previsto en el memorando general que rige el apoyo, etc. Por lo general, este tipo de motivaciones se pueden incluir en el propio documento de adhesión al memorando general, como una adenda, lo que supone un ahorro de costes de transacción para los países socios y para los propios donantes.

17 Para definiciones de ambos términos, consultar el glosario.



4. Análisis técnico y jurídico.

Será necesario proceder a un análisis técnico y jurídico de los documentos anteriormente mencionados antes de pasar a su firma. El análisis técnico de los memorandos, que se realizará por la Unidad Geográfica con el apoyo de la Unidad asesora en la fase de formulación, deberá considerar si se reflejan adecuadamente los apartados de seguimiento, justificaciones, auditorias, etc. En esta línea, se incorporan en el Anexo 3 unas directrices para la elaboración de memorandos de entendimiento, que pueden guiar tanto la elaboración de memorandos nuevos, como el análisis de los ya existentes.

En el caso de una operación nueva, la OTC, en coordinación con la Unidad Geográfica de la sede central de la AECID, trasladará las propuestas de cambio al resto de donantes y/o al Ministerio, líder del proceso. Una vez dichos documentos hayan sido consensuados por todos los participantes en el proceso, la OTC los remitirá a la unidad geográfica correspondiente en la AECID para su análisis jurídico. Si la operación está en marcha, las propuestas técnicas a los documentos que tenga la Cooperación Española se podrán trasladar en las revisiones conjuntas de los donantes o a lo largo del proceso, si se decidiese en algún momento modificar los memorandos.

A su vez, el procedimiento a seguir para el **análisis jurídico** de los documentos es el siguiente: una vez recibidos los borradores finales de los memorandos en la Unidad Geográfica se enviarán con la correspondiente nota interior a la Vicesecretaría General de la AECID solicitando su remisión a la Secretaría General Técnica del MAEC para obtener los informes jurídicos pertinentes. No obstante, con carácter previo a la petición de dichos informes, las Unidades Geográficas podrán contar con el asesoramiento jurídico de la Vicesecretaría General de la AECID mientras elaboran los borradores finales de los memorandos, a efectos de que éstos estén formulados lo más adecuadamente posible, respetando las normas jurídicas internacionales y españolas. En el caso de operaciones ya en marcha será complicado que la Cooperación Española pueda proponer modificaciones jurídicas al texto de los documentos, pero sí que éstas se puedan incluir en la adenda o memorando bilateral que vaya a firmarse.

La Secretaría General Técnica del MAEC será quien remita los documentos para informe a la Asesoría Jurídica Internacional y/o a la Abogacía del Estado del Ministerio, según los casos, pudiendo además emitir observaciones si lo considera oportuno. En el caso de que el borrador estuviera redactado en un idioma distinto al castellano, el Servicio de Traducción del Ministerio se ocupará de su traducción antes de remitirlo para informe.

Una vez recibidos los informes pertinentes, la Vicesecretaría General los remitirá –incluyendo las observaciones que considere oportunas– a las Unidades Geográficas para que éstas, a través de las OTC, los hagan llegar al grupo de donantes o al ministerio o entidad responsable para su posible inclusión, dependiendo del tipo de memorando (bilateral/ multilateral), y de la fase en que os encontremos (elaboración del memorando general por parte de los donantes, adhesión al memorando ya existente etc.). Aunque dichos informes no tienen un carácter vinculante, deben seguirse sus recomendaciones a efectos de garantizar el cumplimiento de la legalidad vigente y de evitar que el contenido de los memorandos se asemeje al de un tratado internacional.

El memorando, una vez firmado, deberá ser enviado al Gabinete Técnico de la AECID para su custodia y archivo. El Gabinete Técnico remitirá, para su conocimiento, una copia a la Vicesecretaría General.

*Los memorandos de entendimiento y su forma serán objeto, en cualquier caso, de un estudio más detallado en el apartado final de este capítulo.

5. Preparación del expediente económico y desembolso.

Actualmente, la forma de transferir los fondos comprometidos en los apoyos presupuestarios es mediante resolución de subvención de Estado, regulada en el Real Decreto 259/1998, de 20 de febrero, donde se establecen las normas especiales sobre ayudas y subvenciones de Cooperación Internacional¹⁸.

La propuesta de gasto y la resolución de subvención se prepararán de forma conjunta por parte de la sede y la OTC. La resolución será negociada con las autoridades del país socio y deberá hacer referencia a los memorandos firmados en relación a esa operación. Se indicará que la subvención de Estado se registrará por los principios incluidos en dichos memorandos. Se recomienda, siempre que no exista razón contraria, realizar subvenciones plurianuales, para aumentar la predictibilidad y el compromiso por parte de la Cooperación Española.

La propuesta y la resolución se presentarán a Gestión Económica en sede, acompañadas del MoU o código de conducta y Comisión Mixta firmados. Una vez haya sido fiscalizado el gasto, la resolución se remitirá a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional para su firma. La resolución firmada será enviada de nuevo a la OTC para la aceptación por el beneficiario, y después, junto al número de cuenta (que preferiblemente aparecerá en la resolución), será remitida de nuevo a la sede de la AECID para proceder al desembolso.

6. Justificación.

La justificación, como se ha indicado en el capítulo anterior, es distinta al resto de los instrumentos tradicionales. En este tipo de operaciones de apoyo presupuestario no se entregarán facturas sino los informes y auditorías financieras y de resultados llevadas a cabo por todos los donantes, así como los mecanismos de justificación propias del Estado. Esta justificación queda recogida de forma detallada en el MoU, así como en la resolución de subvención de Estado.

Una vez recibidos en la OTC los informes de seguimiento semestrales y anuales se remitirán a la sede de la AECID, donde serán revisados por las Unidades Geográficas correspondientes junto con la Unidad asesora. Una vez revisados se remitirán a Gestión Económica, que los trasladará para su análisis y emisión del correspondiente informe a la auditoría externa.

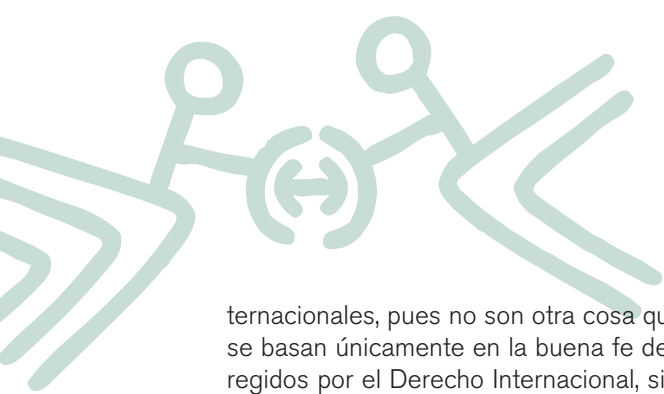
Los memorandos de entendimiento: forma y competencias de firma

Desde el punto de vista jurídico, todo memorando debería contemplar los siguientes **contenidos mínimos**:

1. FIRMANTES.
2. COMPROMISOS DE CARÁCTER POLÍTICO.
3. IMPLICACIONES ECONÓMICAS (si las hay).
4. SEGUIMIENTO Y VIGENCIA.

En cualquier caso, hay una serie de criterios a tener en cuenta, en la elaboración de memorandos de entendimiento, en cuanto al **fondo y forma**, para evitar que éstos cobren apariencia de tratados in-

¹⁸ No obstante, debe tenerse presente que dicha normativa está siendo objeto de revisión tras la aprobación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y de su Reglamento (Real Decreto 887/2006, de 21 de julio), encontrándose en fase de elaboración un nuevo Real Decreto para las subvenciones de Cooperación Internacional, iniciativa con la que se pretende dar cumplimiento a lo dispuesto en la disposición adicional decimoctava de la Ley General de Subvenciones.



ternacionales, pues no son otra cosa que “pactos de caballeros”, es decir, acuerdos no normativos que se basan únicamente en la buena fe de los firmantes, no generando, por tanto, compromisos jurídicos regidos por el Derecho Internacional, sino obligaciones de carácter político. A continuación se hacen algunas recomendaciones al respecto:

- Se evitará la utilización de denominaciones como “tratado” o “acuerdo”.
- Tendrán por objeto sólo aquellas materias que no exijan autorización de las Cortes Generales (como se desprende de los arts. 93 y 94.1 de la CE, que exigen dicha autorización para los supuestos siguientes: la atribución a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la constitución, los tratados de carácter político o militar, los que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales, los que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública, los que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución).
- No existe obligación para ello, pero dependiendo de la importancia política del memorando, se podría optar por informar de su celebración al Consejo de Ministros y/o a las Cortes Generales.
- Tampoco se requiere que el texto se publique en el Boletín Oficial del Estado.
- De su redacción no deberá deducirse la asunción de obligaciones jurídicas, sino únicamente compromisos políticos o de intenciones, por lo que han de evitarse términos como “obligarse” o “cumplir”, siendo preferible otros como “proponerse” o “comprometerse”. Incluso podría reiterarse su carácter extrajurídico mediante la inclusión de un párrafo inicial o final que expresamente lo manifieste (por ejemplo: “El presente Memorando no constituye un tratado internacional y no implica ni impone obligaciones jurídicas vinculantes sobre los firmantes”).
- El acuerdo compromete sólo a las autoridades que lo celebren, por lo que no deberá referirse en absoluto a los Estados. Además, debe utilizarse el término “firmantes” y no “partes”.
- Es recomendable no estructurar el texto en artículos o cláusulas, ya que no tiene carácter jurídico, siendo preferible la simple numeración de los párrafos (“primero”, “segundo”, etc.).
- Debe evitarse el empleo de expresiones como “denuncia”, “enmienda”, “autenticación”, “entrada en vigor”, “prórroga”, o “solución de controversias”.
- Cuando se haga referencia a un previsible desembolso económico, en el texto ha de expresarse necesariamente lo siguiente: “los compromisos financieros que se deriven de este memorando serán atendidos con cargo a los presupuestos anuales de la AECID, en la medida en que las disposiciones presupuestarias lo permitan”.

La **competencia para la firma** de memorandos de entendimiento en nombre de la AECID corresponde hasta el momento **exclusivamente** a su Presidenta o al Secretario General, debiendo distinguirse lo siguiente:

- **En el caso de Memorandos celebrados con otros Estados:** La titularidad de la competencia es de la Presidencia de la Agencia¹⁹

¹⁹ Artículo 7.2 del Real Decreto 3424/2000, de 15 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

- **En el caso de Memorandos celebrados con Organizaciones Internacionales:** La legislación vigente confiere la competencia al Secretario General de la Agencia, en virtud de la figura de delegación de competencias²⁰.

De lo expuesto se deduce que los **Coordinadores de las OTC de la AECID en el exterior no tienen competencia para firmar Memorandos de Entendimiento** en nombre de la Agencia. Sin embargo, la legislación prevé la llamada técnica de la **Delegación de firma**²¹, que permite a los Coordinadores de las OTC, al igual que los titulares de otros órganos administrativos de la AECID que cumplan los requisitos establecidos en la Ley 30/1992, firmar Memorandos llegado el caso. Esta delegación de firma no supone la transferencia del ejercicio de la competencia en cuestión, sino únicamente de la materialidad de la firma, adoptándose el acto a todos los efectos por el órgano delegante.

La delegación de firma **deberá hacerse caso por caso**. Su tramitación se hará ante la Secretaría General Técnica del MAEC conjuntamente con el acuerdo o convenio en cuestión, y deberá constar como tal en el texto correspondiente.

En conclusión:

- Sólo pueden concluir acuerdos o convenios en nombre y representación de la AECID su **Presidenta, en todo caso, o el Secretario General, por delegación de competencias** en los supuestos a los que se refiere la Resolución de 29 de diciembre de 2000.
- **Los Coordinadores de las OTC no tienen competencia para suscribir acuerdos o convenios** con terceros en nombre y representación de la AECID. Sin embargo, podrán firmar dichos acuerdos si previamente se ha efectuado **una delegación de firma, caso por caso**, por parte de la Presidenta o del Secretario General, según corresponda. El Anexo 6 incorpora modelos de delegación de firma y de pie de firma para los Memorandos en los que esta se produzca.

20 Artículo 13 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la Resolución de 29 de diciembre de 2000, de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica y Presidencia de la AEI (B.O.E. de 12 de febrero de 2001)

21 Artículo 16 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común





5. El caso práctico: Mozambique.



5. El caso práctico: Mozambique.

Mozambique fue el primer país de la Cooperación Española donde se comenzó a trabajar en un enfoque sectorial en apoyo a las provincias dentro del sector salud, a través de un Fondo Común Provincial.

Dentro del Grupo de Trabajo de Nuevos Instrumentos, cuando se comenzó a elaborar la Guía Práctica para la puesta en marcha de los Nuevos Instrumentos, se creyó conveniente que uno de los capítulos fuera el ejemplo práctico de una operación en marcha en algún país de la Cooperación Española. Por tal motivo y por la experiencia acumulada durante estos años, se decidió que ese ejemplo fuera el Fondo Común Provincial de Salud en Mozambique.

A continuación se hace un repaso de todo el proceso que se puso en marcha en Mozambique y que consta de los siguientes apartados:

- El enfoque sectorial en salud de Mozambique.
- La Cooperación Española y el Enfoque Sectorial en salud:
 - A.- Pasos de la AECl en el Enfoque Sectorial en Salud de Mozambique.
 - B.- El Fondo Común Provincial.
 - C.- La AECl y el FCP.
 - D.- Revisión del Memorando de Entendimiento PROSAUDE y sus Adendas.
 - E.- Implicaciones para la AECID en Mozambique del nuevo MoU.

El enfoque sectorial en salud de Mozambique

En el mes de abril de 2000 fue firmado entre el Gobierno de Mozambique y varias agencias de cooperación del sector salud, entre ellas la AECID, un acuerdo de intenciones que se llamó “Compromiso de Kaya Kwanga” que posteriormente fue revisado y modificado en el mes de Julio de 2003 para adecuarlo a las estrategias, que en materia de cooperación al desarrollo, se estaban siguiendo en Mozambique. Este nuevo documento, es un Código de Conducta que orienta la ayuda al desarrollo en el ámbito del sector salud donde los financiadores adquieren el compromiso de ayudar al Ministerio de Salud a cumplir su función a través de un SWAp.²²

Como culminación de los esfuerzos para la implementación del SWAp en Mozambique, en 2003 se firmó entre el Gobierno de Mozambique y los socios de cooperación el Memorando de Entendimiento respecto al Fondo Común de Apoyo al Sector Salud (MoU-PROSAUDE) y sus Adendas respecto al Fondo Común Provincial (FCP) y Fondo Común de Medicamentos y Suministros Médicos (FCMSM). Este MoU-PROSAUDE es el elemento esencial que define las normas y reglamentos según los cuales, el apoyo de los socios de cooperación es canalizado a través de tres fondos comunes: uno de carácter general (PROSAUDE) y dos fondos de carácter más específico: el FCP (en el que AECID está participando directamente) y el FCMSM.

La razón por la que se mantuvo la diferenciación de los fondos fue la de garantizar la continuidad de financiación a las provincias y la provisión de medicamentos y suministros médicos hasta que se dieran las garantías oportunas para la fusión de los tres fondos.

²² El SWAp establece una visión común del desarrollo del sistema sanitario y de sus reformas. Determina las prioridades para la atribución de recursos, procurando racionalizar y mejorar la coordinación de las acciones entre el Gobierno y los financiadores externos.

La Cooperación Española y el Enfoque Sectorial en salud

A. Pasos de la AECID en el Enfoque Sectorial en Salud de Mozambique.

La Cooperación Española en Mozambique, formalizó su apoyo al Enfoque Sectorial en Salud (SWAp) en el año 2004, aunque desde el año 2000 ya participaba técnicamente en todos los principales foros de discusión. El sector salud es el que absorbía un mayor porcentaje de la ayuda española y contaba con una gran experiencia. La idea era sumarse al grupo de países que apoyaban el SWAp, asumiendo los principios del proceso y aportando capacidad técnica y financiera.

En octubre de 2004, se firmó el Memorando de Entendimiento para el Fortalecimiento Institucional del Sector Salud en Mozambique, entre el MISAU de Mozambique y la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional de España. Su objeto es establecer las bases de la cooperación para el fortalecimiento institucional del Ministerio de Salud de Mozambique en el marco del Programa de Reducción de la Pobreza Absoluta y del Programa de Reforma del Sector Público del Gobierno de Mozambique, así como de los foros de coordinación sectorial de la cooperación internacional en Mozambique. El Memorando se enmarca también en el ámbito de la Cooperación Bilateral entre España y Mozambique definida a través de las reuniones de Comisión Mixta y en el Programa VITA de la Cooperación Española para África Subsahariana.

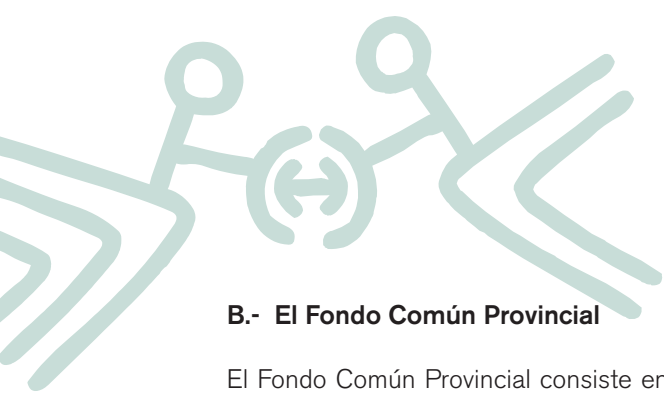
En dicho Memorando se contempla la contribución financiera para el desarrollo del sector. En el mes de octubre de ese mismo año, se firmó la Adenda al Memorando de Entendimiento PROSAUDE respecto al Fondo Común Provincial (AMoU FCP), que constituye el anexo 10 del MoU PROSAUDE, siendo una parte integrante del mismo, con lo que ya quedaba formalmente consolidada la integración de la AECID en el enfoque sectorial en salud en Mozambique. Fue en el presupuesto de AECID 2004 cuando se aprobó la primera partida de un millón de euros para el Fondo Común Provincial.

La elección de este fondo entre los tres que componen actualmente el sistema (los otros son PROSAUDE y medicamentos, como ya se ha explicado), responde a la experiencia que la Cooperación Española en Mozambique reunía en el sector salud con apoyo especial a las provincias y a las recomendaciones de varios técnicos consultados sobre la situación coyuntural de cada Fondo. Se trataba por tanto de hacer una inversión con las mayores garantías y seguridades posibles dentro de la dinámica general.

La evaluación del sector salud de la Cooperación Española en Mozambique destacó las implicaciones positivas de la participación en el SWAp para el conjunto de las actividades españolas en el sector. Es interesante destacar también la adhesión de la Agencia Catalana al proceso SWAp, demostrando su voluntad de avanzar también en la agenda de la armonización.

Síntesis de los principales pasos de la AECID en el enfoque sectorial

- 1º. Firma del **Código de Conducta de Kaya Kwanga** por la Cooperación Española en abril de 2000.
- 2º. Contratación de una **Asistencia Técnica** en el año 2000 para el seguimiento del Enfoque Sectorial en Salud.
- 3º. Firma del **Memorando de Entendimiento bilateral** entre el MISAU y la SECI para el fortalecimiento Institucional y de la **Adenda al Memorando de Entendimiento PROSAUDE** respecto al Fondo Común Provincial en Octubre de 2004.
- 4º. **Primer desembolso** de 1 millón de euros por parte de la Cooperación Española al Fondo Común Provincial a través de una Subvención de Estado en Diciembre de 2004.
- 5º. **Contribuciones regulares** en los grupos de trabajo correspondientes
- 6º. Participación técnica en el grupo de trabajo de **revisión del Memorando de Entendimiento** 2006-2007.



B.- El Fondo Común Provincial

El Fondo Común Provincial consiste en un mecanismo de canalización directa de los recursos financieros de los donantes, que apoyan el sector salud, especialmente las provincias. El Ministerio de Salud se compromete a planificar y a asignar los fondos establecidos para las provincias usando los criterios definidos en la metodología de planificación financiera integrada, aprobada por el Ministerio de Salud, en el Plan Estratégico del Sector Salud y los donantes, creando de esta forma un único plan de asignación de fondos para todas las provincias. Las Direcciones Provinciales de Salud (DPS), además, asumen el compromiso de usar los fondos obedeciendo a los planes aprobados por el Comité de Gestión Financiera (CGF) y a las cláusulas previstas en las Normas de Gestión Administrativas y Financieras del Fondo Común Provincial, recogidas en el Memorando de Entendimiento de PROSAUDE.

El Fondo Común Provincial cubre los gastos de todas las DPS e instituciones subordinadas, de la Dirección de Salud de la Ciudad de Maputo. Los órganos centrales y sus instituciones subordinadas (incluyendo los tres hospitales centrales) no están cubiertos por el FCP ya que se incluyen como centros de costes del PROSAUDE.

La asignación de recursos del FCP, detallada en un anexo al MoU FCP, tiene que contemplar el montante global que se destinará a cada provincia e incluirá explícitamente la metodología, criterios e indicadores utilizados. Ha de tomar en consideración la complementariedad entre el presupuesto del Estado y otros fondos externos, así como una distribución geográfica equitativa. Debe asegurarse que al menos el 50% de los fondos se asignan a los niveles primario y secundario del sistema que realizan actividad sanitaria. Se pueden reservar fondos para imprevistos. En caso de que surja una emergencia, se podrán utilizar hasta el 20% de los fondos. Las instituciones beneficiarias pueden solicitar apoyo para la elaboración del plan integrado al Ministerio (la Dirección de Administración y la Gestión y Dirección de Planificación y Cooperación).

Por lo que respecta a la disponibilidad de los fondos, se realiza en dos desembolsos anuales, correspondiendo cada uno de ellos al 50% del montante total acordado. La DAG es la responsable de garantizar la disponibilidad del FCP a las instituciones beneficiarias en la moneda local. Los socios de cooperación deben esperar a la petición conjunta por parte del MISAU para proceder al desembolso.

En cuanto a la ejecución presupuestaria, las Direcciones Provinciales de Plano y Finanzas (DPPF) son las que supervisan la correcta ejecución de los fondos del FCP y las que envían los fondos a cada Dirección Provincial de Salud e instituciones subordinadas. En lo que se refiere a la rendición de cuentas, las instituciones beneficiarias del FCP deben realizar la rendición de cuentas a las DPPF para el posterior envío a la DAG. La propia DAG es la que presenta a los socios de cooperación los informes de ejecución financiera y de cierre de cuentas.

El FCP está sometido a inspecciones y auditorias siguiendo un plan de acción elaborado anualmente por el MISAU y el Ministerio de Finanzas (Inspección General de Finanzas). A nivel nacional, estas dos instituciones realizan al menos seis inspecciones y seis auditorias, incluyendo los fondos del presupuesto del Estado e impuestos. Las auditorias al FCP realizadas por el IGF obedecen a las normas y procedimientos utilizados por el Estado. La cuenta del FCP que gestiona la DAG, anualmente es sometida a una auditoria, realizada por la misma empresa de auditoria independiente e internacionalmente reconocida que realice la auditoria de las cuentas del PROSAUDE. Los socios de cooperación forman grupos de trabajo para el análisis del borrador de auditoria y proceder a los comentarios antes del informe final.

C.- La AECID y el FCP

La AECID canaliza sus fondos mediante una Resolución de Subvención de Estado, vía que no ha estado exenta de problemas, como se describe a continuación:

- En el año 2004 no había un único concepto presupuestario para los Nuevos Instrumentos (ahora C.P. 496.05), sino que los costes había que imputarlos bien a los C.P. 496 ó 796 en función de lo que se fuera a financiar. Se optó por imputar todo al C.P. 496, indicando en la Subvención de Estado que no se financiarían aquellos gastos que tuvieran que ver con inversiones ó adquisiciones.
- Algunos problemas relativos a la justificación, ya que se trataba de pasar de una justificación de facturas, a auditorias contratadas por el propio Fondo Común.
- Dificultades en la adecuación de los años presupuestarios entre Mozambique y España.
- Retrasos en el desembolso de los fondos. Inicialmente se permitieron algunas excepciones a la AECID en su condición de “nuevo socio” y por las particularidades de la ayuda española, que debía proceder mediante Resolución de Subvención de Estado, lo cual exigía iniciar con antelación el proceso sin que se hubieran cumplido los requisitos para el desembolso. De esta forma, se conseguía cumplir “más o menos” con los plazos marcados para los desembolsos y siempre con cierto margen de imprevisibilidad, debido a circunstancias fuera del control de la OTC, o incluso, de la propia sede.

El retraso tiene implicaciones negativas para la Cooperación Española en el país. Una de las principales ventajas de la participación en los fondos comunes es asegurar a los países receptores la predictibilidad de los fondos, como refleja el MoU PROSAUDE y sus Adendas, bajo el compromiso de respetar los principios de armonización y alineamiento internacionalmente acordados en el contexto de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda. Estos retrasos reflejan un incumplimiento del compromiso político y, en un contexto de cooperación como el de Mozambique, en el que se goza de mecanismos muy transparentes y donde se evalúa a los donantes, este retraso afecta a la credibilidad de nuestra cooperación en su conjunto.

La solución que se plantea es elaborar el expediente con mucho tiempo de antelación al momento en que se van a utilizar los fondos y retenerlo hasta que se nos solicite realizar el desembolso. El problema se plantea cuando el monto de los desembolsos depende de los saldos del año anterior y la cifra total a desembolsar se comunica apenas cuatro semanas antes de la fecha límite.

Por otra parte, actualmente la contribución de la AECID representa aproximadamente un 40% del FCP. Sin embargo, con la revisión del MoU PROSAUDE, se ha procedido a la fusión de los tres fondos, y la contribución de la AECID tan solo representará aproximadamente un 7-10%, convirtiéndose en un “donante pequeño”, y por tanto, potencialmente “invitado a salir” de la mesa sectorial, como ya empiezan a apuntar algunos informes.²³

Los retos en los próximos años no son sólo sumarse a estos mecanismos sino, también, ser capaz de liderar procesos. Pero para ello es condición indispensable implementar los mecanismos administrativos necesarios y los procedimientos de verificación oportunos que permitan cumplir con los compromisos políticos que se asumen al utilizar estos instrumentos.

D.- Revisión del Memorando de Entendimiento PROSAUDE y sus Adendas

A pesar de que el SWAp Salud de Mozambique es uno de los más avanzados a nivel mundial, y ha servido de ejemplo y guía para la instauración del mismo en otros países, el MoU-PROSAUDE y sus Adendas fueron elaborados en un contexto distinto al actual. Baste citar que muchas de las reglas que rigen el acuerdo entre donantes y MISAU han quedado obsoletas ante los cambios que se han producido en Mozambique (nueva Ley de Adquisiciones, SISTAFE, etc.), las relaciones que han madurado entre el MISAU y donantes, y los importantes compromisos internacionales que se han logrado (Declaraciones de Monterrey, Roma y París).

23 Ernst & Young (E&Y). Sector Alignment Report. E&Y: Maputo. 2006



A lo anterior, cabe añadir también, que se han ido produciendo una serie de dificultades en la implementación del antiguo MoU-PROSAUDE a lo largo de estos años:

- La existencia de tres fondos suponía la existencia también de tres documentos que “gobernaban” los principios y acuerdos para la provisión de mecanismos de financiación comunes en el sector. El hecho de que hubiera tres fondos daba poca libertad al MISAU para distribuir los recursos según las prioridades del sector: eran los donantes (y no el MISAU) quienes determinaban el monto de sus contribuciones a determinados gastos (compra de medicamentos y suministros médicos) y/o provincias (Fondo Común Provincial)²⁴.
- La existencia de tres fondos exigía también procesos de planificación, rendición de cuentas y auditorías separados, que además, no estaban alineados con el calendario anual de planificación y elaboración del presupuesto del Gobierno de Mozambique.
- Uno de los grandes problemas que se ha venido generando con el antiguo MoU y sus Adendas, es la existencia de condicionantes para los desembolsos (fundamentalmente entrega de diferentes documentos), que en ocasiones han generado demoras de meses en la liberación de los fondos por parte de los donantes. Como consecuencia, no se ha asegurado la predictabilidad de los fondos y se ha mermado por tanto, la adecuada ejecución financiera y de las actividades. Por ello, ha sido preciso buscar un esquema en donde los compromisos y los desembolsos de los donantes estén en función del desempeño del sector y no de la entrega de documentos cuyos atrasos pongan en peligro la previsibilidad de los fondos.
- Es importante señalar también que ha sido necesario simplificar el número de documentos y procesos de revisión y, a la vez, mejorar estos procesos con documentos que ofrezcan información sobre los progresos alcanzados frente a los indicadores y las metas acordadas. En este sentido, se busca avanzar en el compromiso de París de focalizar el apoyo en los resultados y pasar de la “micro-gestión” a una situación en la que los donantes se centren en “influir” en la toma de decisiones estratégicas y de políticas públicas en el sector.

Como resultado de las reflexiones expuestas, a finales del año 2005, se asumió el compromiso de revisar el MoU PROSAUDE y sus Adendas. Ha sido un proceso largo, en el que se ha intentado buscar el mayor grado de consenso posible entre los donantes y el MISAU. Esta revisión ha sido llevada de la mano de un grupo trabajo ad hoc, liderado por el MISAU y en el que la OTC ha participado activamente de la mano de la Asesora Técnica en salud.

Este nuevo MoU se ha elaborado tras la revisión del MoU de otros sectores, tales como Educación y Agricultura, por lo que se ha buscado la consistencia con éstos, así como con el MoU de Apoyo entre el Gobierno de Mozambique y los Socios de Ayuda Programática para la concesión de apoyo directo al presupuesto del estado y a la balanza de pagos. Esta revisión también se ha producido paralelamente a la elaboración del nuevo Plan Estratégico del Sector Salud (PESS), que establece la visión del Gobierno de Mozambique para el refuerzo del sistema de salud y que supone el “corazón” del apoyo de los donantes al sector.

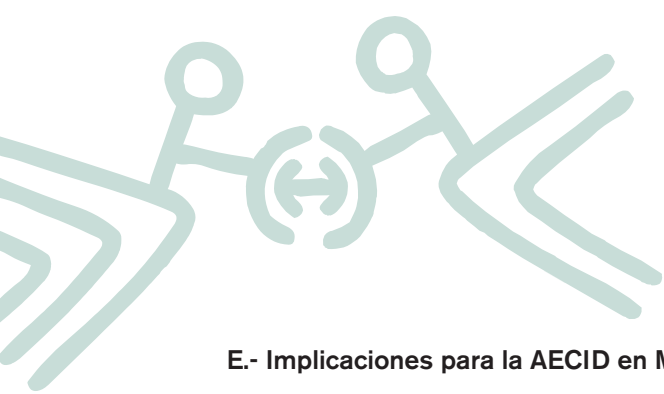
Los compromisos asumidos en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda han sido la referencia principal desde el inicio de la revisión del MoU PROSAUDE y por tanto, se ha buscado garantizar en este nuevo MoU, en la medida de lo posible, una mayor predictibilidad de los fondos y un mayor alineamiento con los procedimientos del gobierno (ciclo de planificación, gestión, seguimiento y evaluación, aprovisionamiento, etc.).

Los nuevos cambios pretenden reducir la carga administrativa y reforzar la previsibilidad para mejorar la todavía débil capacidad de gestión.

24 Lo que se ha venido a llamar en inglés “earmarked”.

Entre los principales cambios y avances alcanzados en este nuevo MoU, es importante citar que:

- Se funden los tres fondos en uno, aunque se mantienen dos cuentas bancarias. Los fondos pasarán por la cuenta única del Tesoro, a excepción de los fondos para la adquisición de medicamentos y suministros médicos, que serán depositados en la cuenta de Zurich hasta que se den las garantías en Mozambique para que el mecanismo de financiación se pueda realizar a través del Tesoro Público. De esta forma habrá un único MoU que rija los principios y acuerdos para la provisión de mecanismos de financiación comunes en el sector; y por consiguiente, al haber un único fondo común se simplifica la gestión de los recursos externos.
- El calendario anual de planificación y de elaboración del presupuesto se adecuan al del Gobierno de Mozambique, hecho que no se respetaba en el antiguo MoU, y por tanto, se daban tiempos distintos según se tratara de fondos externos o internos.
- Simplificación de los instrumentos de planificación, ya que existirá tan solo un plan anual (Plan Económico y Social del Sector Salud, PES-Sectorial) independientemente de la fuente de financiación. Por tanto, no habrá dos planes, uno para la asignación de recursos externos (antiguo Plan Operacional Anual, POA) y otro para los recursos internos (PES Sectorial). Se reduce así el número de documentos relativos a la planificación, elaboración presupuestaria y seguimiento que formen parte del diálogo.
- Se prevé el diseño de una matriz de valoración del desempeño conjunto del Sector Salud (del portugués, Quadro de Avaliação de Desempenho, QAD-Salud) en el contexto de la revisión del PESS y de esta forma, se elaborará una única matriz (actualmente existen varias) y se busca reforzar el seguimiento del sector, una de las debilidades actuales del SWAP salud en Mozambique. Este QAD-salud incluirá resultados e indicadores de desempeño y anualmente se acordarán metas entre el MISAU y los donantes como parte del proceso de planificación para, posteriormente, evaluar el progreso. Se definirán metas, no solo relativas a la provisión de servicios y al estado de salud de la población, sino también otras que permitan medir los progresos en la gestión financiera y en las distintas reformas previstas (recursos humanos, descentralización, etc.).
- Una importante novedad es que se tomarán en cuenta los resultados de desempeño del Gobierno en el sector salud (a través del QAD- Salud, evaluación, conjunta y auditorias) para la determinación de los compromisos financieros por parte de los donantes. Por ello, se puede decir que se pasa de una situación en la que existen condicionantes para los desembolsos, a una situación de condicionantes para los compromisos, y de esta forma, se asegura una mayor predictibilidad de fondos.
- En principio, se mantienen dos desembolsos anuales como en el antiguo MoU y se está discutiendo actualmente la pertinencia o no de deducir los saldos del año anterior. En caso de no deducción de los saldos, otra discusión que se está manteniendo es si estos deben volver al sector o a la Cuenta Única del Tesoro y por tanto, se fundirían con los fondos de otros sectores.
- A diferencia del antiguo MoU y sus Adendas, donde se definían una serie de normas específicas para la gestión de los tres fondos externos, en el actual MoU la gestión financiera se realizará de acuerdo con la legislación nacional. Por consiguiente, implica una simplificación de la gestión financiera para el MISAU, ya que los fondos se ejecutarán de igual forma independientemente de la fuente de financiación.
- Se adopta la nueva Ley de Adquisiciones (Decreto nº 54/2005, de 13 de diciembre) y por tanto, se avanza en la utilización de instrumentos nacionales, dejando de existir normas específicas para los fondos externos (existía un manual de adquisiciones para los fondos externos y otro para los fondos internos).
- Relativo a las auditorias, aún no se ha consensuado si éstas deben hacerse por una empresa de auditoria externa o deben ser realizadas por el Tribunal Administrativo. Se introduce también la posibilidad de realizar auditorias de desempeño en relación a sectores o programas.



E.- Implicaciones para la AECID en Mozambique del nuevo MoU

Como se ha mencionado anteriormente, se ha participado activamente en el grupo de trabajo de revisión del MoU y las posturas de la OTC han sido llevadas y tomadas en cuenta en dicho grupo.

El principal cambio para la AECI en Mozambique es que se pasa de una situación en la que se direccionaban los fondos a las provincias, a otra situación en la que se apoya al sector de una forma global, dejando al MISAU la capacidad de decidir la asignación de los recursos, y por tanto, dando mayor liderazgo a éste.

La mayoría de los cambios introducidos en este nuevo MoU suponen avanzar en los compromisos asumidos en la Declaración de París y por tanto, mejorar la efectividad de la ayuda oficial española en Mozambique.

Implicaciones para el técnico/a sectorial responsable:

La participación del técnico/a de salud en el proceso SWAp es continua y no requiere solamente asistir a gran cantidad de reuniones (y prepararlas con antelación) sino también hacer contribuciones técnicas a los distintos documentos estratégicos elaborados por el Ministerio, a través de la participación en algunos grupos de trabajo.

Entre las principales tareas cabe destacar:

a) La participación en:

- foros de discusión entre los donantes (sesiones “pre-SWAp”) (generalmente semanales)
- reuniones de donantes que competen exclusivamente a los que contribuyen financieramente a los fondos comunes (procesos, desembolsos, etc.).
- grupos técnicos de trabajo conjuntos entre el Ministerio de Salud y los donantes (según los términos de referencia de los grupos de trabajo, pero en general cada 15 días).
- reuniones mensuales entre el Ministerio de Salud y los donantes.
- reuniones de alto nivel, donde se toman las decisiones estratégicas del sector, concretamente Comités de Coordinación Sectorial (dos veces al año).
- reuniones nacionales cuando los donantes son invitados.

b) La participación en tareas puntuales como: revisión del Memorando de Entendimiento, reorganización de los grupos de trabajo, etc.

c) La contribución técnica, cuando sea solicitado por el Ministerio, a os informes emitidos (Plan Económico y Social del Sector Salud, Plan Estratégico del Sector Salud, etc.).

d) La elaboración de resoluciones de subvención de Estado para el fondo común, seguimiento de las mismas y elaboración del informe de justificación final.

Por todo lo anterior, es fácil deducir que si se quiere lograr una participación de calidad, se requiere un enorme esfuerzo y mucho tiempo, por lo que el técnico/a tendría que estar dedicado exclusivamente a esta tarea.



6. Funciones y capacidades de la agencia española de cooperación internacional para el desarrollo



6. Funciones y capacidades de la agencia española de cooperación internacional para el desarrollo

El presente capítulo se ha estructurado en base a dos epígrafes. En primer lugar, se explican brevemente los retos que los nuevos instrumentos de la ayuda programática suponen para la AECID. En segundo lugar, se establecen unos estándares amplios para la definición de funciones que deben desarrollarse, tanto en sede como en las oficinas en terreno.

6.1. Cambios en la gestión de la ayuda²⁵

La incorporación de los nuevos instrumentos a la práctica de la ayuda española implica cambios en la gestión de la ayuda y, por tanto, en la estructura organizativa y funcional de la cooperación oficial. Las fases mencionadas en el epígrafe del ciclo de gestión de operaciones muestran que la participación en operaciones de apoyo presupuestario —ya sea general o sectorial— demanda una capacidad profesional por parte del sistema oficial de ayuda.

La Cooperación Española necesita participar constructivamente en numerosos procesos, no sólo en términos de identificación de operaciones y de seguimiento sino, también, contribuyendo de manera substantiva al diálogo con el país socio y con el resto de los donantes en las cuestiones de apoyo presupuestario y, también, y de manera creciente, participando en misiones y revisiones conjuntas con otros donantes.

Esta participación requiere, sin duda, crear capacidades y especialización en distintos ámbitos: en la gestión de las finanzas públicas, en las políticas públicas, en estrategias de reducción de la pobreza y en distintos sectores (salud, educación, etc.).

Además, la gestión de la ayuda a través de los nuevos instrumentos demanda necesariamente fortalecer las capacidades existentes y la toma de decisiones tanto a nivel estratégico como operativo. En el proceso de decisión establecido por la cooperación oficial española, la programación general y las decisiones estratégicas corresponde a la sede central, en tanto, que las decisiones operativas (propuesta y gestión de la operación) corresponde a las unidades en el exterior.

La responsabilidad en la participación en los nuevos instrumentos será crecientemente compartida tanto por las unidades en el exterior como por la sede central, debiéndose establecer una clara distribución de funciones.

En la práctica, el fortalecimiento de la capacidad institucional es una tarea de largo plazo que tendría que considerar las siguientes cuestiones:

- a. **Incremento de conocimiento técnico especializado.** Parece cada vez más necesaria la conformación de unidades o departamentos especializados con personal formado en sectores o áreas específicas que puedan realizar funciones de asesoría, orientación y coordinación al lado de las Unidades Geográficas. Junto con esta especialización temática, se considera oportuno reforzar la capacidad para atender a un número creciente de aspectos transversales.
- b. **El progresivo aumento de las responsabilidades en la gestión y toma de decisiones operativas por parte de las unidades en el exterior,** de modo que estas tengan la capacidad de responder a las circunstancias locales, participar activamente en el diálogo con los gobiernos y colaborar de manera más eficiente con otros donantes presentes en los países.

²⁵ Para profundizar sobre esta cuestión en relación con la experiencia española, puede consultarse a Juan I. Pita (coord) (2006): Nuevos instrumentos de la cooperación española: la experiencia mozambiqueña. Fundación Carolina, Madrid, en particular los capítulos 3 y 4.

- c. *Un enfoque de trabajo basado en la obtención de resultados* a través de la puesta en práctica de un sistema de Gestión por Objetivos de modo que se definan: objetivos estratégicos de la cooperación española; la especificación de los resultados esperados que contribuirán al logro de estos objetivos; el seguimiento y evaluación continua del rendimiento y la mejora en la rendición de cuentas.
- d. *La creciente flexibilización de los procedimientos* –normativa en contabilidad, contratación, seguimiento, justificación, y plurianualidad de las ayudas– de modo que la canalización de los fondos de la ayuda española o, incluso, a otros donantes, se simplifique y permita una mayor agilidad en la gestión. De esta forma, y entre otros objetivos, la canalización de los fondos españoles podrá realizarse en base a los plazos establecidos y de acuerdo con las normas de planificación, ejecución y justificación presupuestaria de cada uno de los países.
- e. *El establecimiento de un sistema armonizado* de circulación de información, elaboración presupuestaria, gestión financiera y contratación que mejore las capacidades de seguimiento y control de la ayuda en los sistemas centrales.

Cooperación delegada

En distintos países, se observa una creciente colaboración y coordinación en la comunidad de donantes que está proporcionando resultados muy positivos y que deben ser reforzados. En particular, se están produciendo, en diversos casos, mecanismos más o menos formales de división de tareas y responsabilidades y de estrecha cooperación. La cooperación delegada, es decir, el aprovechamiento de la capacidad técnica de seguimiento de otro socio de la cooperación, deberá ser considerada como una posible estrategia para la participación en mecanismos de coordinación y apoyo presupuestario, en particular, en aquellos países en donde la Cooperación Española cuente con personal limitado.

6.2. Funciones básicas de las unidades de gestión de ayuda programada

A continuación se proponen las funciones básicas de las unidades operativas especializadas en la gestión de la ayuda a través de nuevos instrumentos tanto en las unidades en el exterior como en los servicios centrales.

A) Unidades en el exterior

Su función principal es dirigir la participación española en el proceso y representar a la cooperación española ante el gobierno del país socio y ante el resto de los actores nacionales e internacionales, respecto al enfoque sectorial y a los apoyos presupuestarios. Esta función implica:

- Dinamizar los procesos de coordinación que se establezcan entre el conjunto de socios /comunidad de donantes.
- Asegurar la correcta implementación del Memorando de Entendimiento (MoU).
- Promover y dirigir el proceso de armonización, alineamiento y coherencia del conjunto de la cooperación española con las prioridades del gobierno local, del resto de donantes y de otros socios de la cooperación al desarrollo.



Funciones específicas vinculadas a los enfoques sectoriales

Apoyar a los gobiernos nacionales —en coordinación con el resto de la comunidad de donantes— en la preparación, seguimiento y evaluación de la política pública sectorial, a través de:

- Realización de análisis pertinentes de la evolución del sector.
- Planificación estratégica y el establecimiento de prioridades con el gobierno y con el resto de donantes.
- Información a los responsables de la Cooperación Española sobre la situación del sector específico y aconsejarles sobre las actuaciones más adecuadas a desarrollar por la cooperación española
- Desarrollo de las negociaciones de los respectivos sectores
- Coordinación del resto de actuaciones financiadas por la Cooperación Española en el sector.

Funciones específicas de contenido y análisis económico.

Proporcionar los análisis pertinentes en materia de gestión de las finanzas públicas, gestión económica y financiera así como los vínculos entre el crecimiento y reducción de la pobreza. Asimismo, apoyo al seguimiento financiero de la implementación del Memorando de Entendimiento y de los respectivos sectores.

Funciones como donante de primer contacto (*focal donor*)

Al iniciar una operación de enfoque sectorial y/o apoyo presupuestario a través de los fondos comunes, se asume la responsabilidad de ser socio de primer contacto (*focal donor*) durante un año. Es un proceso rotatorio, y debe ser tenido en cuenta por cualquier país que vaya a iniciar este tipo de operaciones.

Entre las responsabilidades de dicho donante destacan: coordinar y liderar a todos los demás donantes, implicando el envío de información (tanto oficial como estudios, consultorías, etc.), convocar reuniones con los donantes y cuando sea necesario, con el Ministerio sectorial (aunque es éste el que suele y debe convocarlas), tener capacidad en la toma de decisiones en los Comités de Gestión Financiera y liderar un grupo de expertos sectoriales, el diálogo político a alto nivel (con Ministro sectorial y directores nacionales), representar a los socios de cooperación en las reuniones con los Ministerios sectoriales, recibir a todas aquellas delegaciones, misiones y expertos del sector que lo deseen.

Cada unidad en el exterior deberá poder dotarse del personal técnico especializado que permita desarrollar adecuadamente estas funciones. En particular, en términos financieros y de recursos humanos, cuando se adquiera la responsabilidad de ser donante primer contacto.

B) Servicios centrales

Funciones de coordinación general

La coordinación del conjunto del personal responsable en la toma de decisiones y funcionamiento de las operaciones de enfoque sectorial y/o apoyo presupuestario.

En concreto, cabe destacar:

- Proporcionar líneas directrices para la participación en los nuevos mecanismos de ayuda a las unidades correspondientes en sede central y a las unidades en el exterior.

- Proporcionar apoyo y refuerzo técnico en el ciclo de las operaciones a las unidades en la sede central y a las unidades en el exterior.
- Difundir buenas prácticas sobre la utilización de estos instrumentos y la gestión administrativa y financiera de la ayuda.
- Definir necesidades institucionales en términos de recursos humanos, formación y capacitación para el seguimiento de la ayuda.
- Revisar los documentos políticos (Comisiones Mixtas, etc.); documentos de planificación de la cooperación y asesorar en las partes correspondientes a los nuevos principios y ayudas programáticas.
- Revisar y preparar los documentos de carácter jurídico (Código de Conducta, MoU) en coordinación con el resto de unidades competentes.
- Revisar y preparar los documentos de gestión administrativa y financiera en coordinación con el resto de unidades competentes.²⁶
- Desarrollar y mantener una base de datos de expertos especializados (consultores nacionales e internacionales con experiencia en este tipo de operaciones).

Junto a estas funciones de coordinación general se destacan otras de coordinación bilateral que deberán promover la complementariedad entre los diferentes instrumentos de la ayuda bilateral y del resto de actores; apoyar el flujo de información sobre estas cuestiones entre la sede y las unidades en el exterior.

Funciones de apoyo técnico especializado

Vinculadas a los procesos de regulación financiera, condicionalidad de la ayuda, construcción de políticas públicas y cuestiones macroeconómicas. Funciones para las que deberán ser creadas las capacidades y especializaciones adecuadas.

Funciones de apoyo jurídico y administrativo

Centradas en las cuestiones de asesoría jurídica y de gestión administrativa y financiera.

- Revisión y asesoramiento de las propuestas de los acuerdos o MoU.
- Coordinación con la Secretaría General Técnica del MAEC para obtener los informes jurídicos pertinentes.
- Asesoramiento en los procedimientos de gestión administrativa y financiera, para la puesta en marcha de las operaciones que permitan agilizar la ayuda,

La sede central, al igual que las unidades en el exterior, deberá adaptar sus recursos humanos a estas nuevas funciones, procediendo a su formación y reorganización si fuera necesario en el marco de la actual reforma de la AECID.

En base al epígrafe anterior sobre los requisitos y las nuevas capacidades requeridas para el personal actual de la Cooperación Española para gestionar operaciones de apoyo presupuestario, sería recomendable elaborar, en primer lugar, un diagnóstico sobre el personal para luego, en base a ese diagnóstico, elaborar un plan de formación del personal a corto, medio y largo plazo.

²⁶ Actualmente, los técnicos-país de la DG. de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental de la AECID, asumen estas responsabilidades.





7. Glosario



7. GLOSARIO²⁷

Término	Definición	Término en inglés y francés
Ayuda programática	Asistencia prestada para el cumplimiento de un programa de desarrollo preestablecido (generalmente un Plan Nacional para la Reducción de la Pobreza o un Plan Nacional Sectorial) y que se orienta a cubrir la balanza de pagos y el presupuesto nacional y/o sectorial.	FR: Aide programmatique EN: Program Aid
Apoyo presupuestario	<p>Apoyo externo al presupuesto nacional mediante aportaciones económicas directas. Se integra totalmente en el presupuesto del país socio. Puede ser un apoyo de tipo general o sectorial.</p> <p>El seguimiento de la utilización de estos fondos se realiza de forma conjunta por el país donante y por el receptor (llamado "socio"), sobre la base de un marco de evaluación predefinido.</p> <p>El apoyo presupuestario conlleva tres elementos clave: (i) la transferencia de recursos financieros, (ii) el fortalecimiento de capacidades, (ii) y el diálogo político, con el objetivo de apoyar la balanza de pagos y el déficit presupuestario del país socio.</p>	FR: Appui budgétaire EN: Direct Budget Support
Apoyo presupuestario general	<p>El apoyo presupuestario general es un apoyo financiero externo al presupuesto nacional del país socio, cuyo montante se deposita en una cuenta del Ministerio de Finanzas o de Hacienda del país socio.</p> <p>No se limita a un sector concreto, sino que se relaciona con acuerdos más amplios entre donante y país socio sobre políticas de gobierno, tanto sobre cuestiones políticas (acerca de la estrategia nacional de reducción de la pobreza), como técnicas (mecanismos de gestión presupuestaria...).</p>	FR: Appui budgétaire général. EN: General Budget Support
Apoyo presupuestario sectorial	El apoyo presupuestario sectorial va directamente al presupuesto del Ministerio del sector en concreto, y los fondos están regidos por el plan nacional de dicho sector, elaborado por el Gobierno del país socio.	FR: Appui budgétaire sectoriel EN: Sector Budget Support
Código de conducta	El código de conducta define los principios éticos y los mecanismos de coordinación entre la comunidad de donantes y el Ministerio del país socio en el marco de un enfoque sectorial. En el código de conducta se reflejan básicamente las buenas prácticas, el diálogo de políticas, los compromisos de transparencia, y el apoyo al plan nacional en el sector.	FR: Code de Conduite EN: Code of Conduct

²⁷ El presente glosario tiene una función estrictamente orientativa. Las definiciones presentadas no son definiciones cerradas, sino que están abiertas a modificaciones y matizaciones según el uso dado por cada país o agencia bilateral. Asimismo, el glosario refleja más de una versión para cada concepto.

Enfoque sectorial	<p>Forma de trabajo entre el gobierno del país socio y los donantes. El enfoque sectorial persigue coordinar la acción gubernamental y la totalidad del apoyo externo, para el cumplimiento de un programa de gastos único dentro de un sector determinado.</p> <p>Un aspecto fundamental del enfoque sectorial es que tanto la política sectorial como las decisiones sobre la asignación de recursos se sitúan bajo la gestión y el liderazgo del gobierno del país socio, con lo que se persigue mejorar la capacidad y la eficacia estatales, y garantizar la apropiación del proceso de desarrollo de las políticas y el gasto público por parte del gobierno nacional.</p>	<p>FR: Approche sectorielle</p> <p>EN: Sector Wide Approach (SWAp)</p>
Fondo o Iniciativa Global	<p>Los fondos o iniciativas globales son partenariados público-privados que se establecen en base a los principios de asociación, armonización, alineación y apropiación. En su mayoría se constituyen para tratar un determinado tema o problema global.</p> <p>Pueden formar parte de estos partenariados los países socios, la comunidad de donantes y la sociedad civil (empresas privadas, ONGD, asociaciones, etc.).</p> <p>La mayor parte de los fondos se crea para acelerar el cumplimiento de los ODM, y en particular, se basa en el ODM 8 "Fomentar una asociación global para el desarrollo".</p>	<p>FR: Fonds Mondial</p> <p>EN: Global Fund</p>
Fondo Común o Cesta de Donantes	<p>Sistema de puesta en común de aportaciones económicas externas al país socio. Están especialmente diseñados para financiar los programas sectoriales de los países socios y su objetivo principal es reducir los costes de transacción.</p> <p>Este mecanismo es una de las múltiples formas de materializar una intervención conjunta de varios donantes. Puede ser gestionado por el gobierno socio, o por un donante gestor. El montante se integra en los sistemas nacionales de gestión pública.</p>	<p>FR: Panier commun</p> <p>EN: Basket Fund</p>
Memorando de Entendimiento	<p>Documento jurídico no vinculante, redactado de forma consensuada entre donante y país socio que determina las condiciones en las que se desarrollará el apoyo presupuestario y los compromisos mutuos.</p>	<p>FR: Mémoire d'Entente (MdE)</p> <p>EN: Memorandum of Understanding (MoU)</p>
Plan Nacional de Reducción de Pobreza	<p>Estrategia nacional, elaborada de forma consensuada entre el gobierno socio, los donantes y la sociedad civil, con el fin de reducir la pobreza absoluta. Se recoge en un documento generalmente formulado según los parámetros del Banco Mundial.</p>	<p>FR : Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté.</p> <p>EN : Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)</p>





8. Referencias de utilidad



8. Referencias de utilidad

- Asamblea General de las Naciones Unidas (2003). **Aplicación y seguimiento de los compromisos y acuerdos alcanzados en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.** www.un.org
- Bartholomew, Ann and Dom, Catherine (November 2006). **Using Aid Well: Experience and Opportunities with Vietnam's PRSC.** Mokoro Ltd. Oxford, UK. www.mokoro.co.uk
- Birdsall, Nancy (2004). **Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings.** Center for Global Development, Washington D.C
- Brooke, Peter. Report (April 2003) **Study of measures used to address weaknesses in Public Financial Management Systems in the context of Policy Based Support.** Bannock Consulting produced for PEFA.
- Cassels A (1997). **A guide to sector-wide approaches for health development.** World Health Organization.
- DAC – OECD (2003). **Harmonizing donor practices for effective aid delivery.** www.oecd.org
- DFID (25-26 May 2000). **Harmonisation for General and Sector Budget Support.** Donor Accountability Study contract reference no: CNTR 001378. Donor Harmonisation and Adjustment of Financial Management and Control Procedures under Sector Programmes Report Like-Minded Group Workshop. The Hague
- DFID (March 2002). **Managing Fiduciary Risk when providing Direct Budget Support.** Issues DIFID, UK.
- DFID (May 2004). **Poverty Reduction.Budget Support.** Policy Paper.
- ECON (2003). **Donor Coordination in Mozambique–** Discussion Paper. Centre for Economic Analysis. Norway
- Enrico Pavignani (June 2001) **Swamped in a SWAP? Experience-inspired remarks about Sector-Wide Approaches.** Maputo, Mozambique.
- EU, AIDCO- DEV- RELEX (March 2002). **Guide to the Programming and Implementation of Budget Support for Third Countries.**
- EU, European Commission-EuropeAid (February 2003). **Guidelines for European Commission Support to Sector Programmes.**
- FIDA (February 2005). **Policy on Sector-Wide Approaches for Agriculture and Rural Development.** Draft Paper.
- Foster M. (November 2002). **Direct Budget Support to Mozambique.** Report to the Department for International Development. DFID.

- Foster, Mick (October 2000). **New Approaches to Development Co-operation: What can we learn from experience with implementing Sector Wide Approaches?** Working Paper 140. Centre for Aid and Public Expenditure. Overseas Development Institute (ODI), London. UK.
- GTZ, IHSD, World Bank Institute (2004). Formación conjunta de personal en materia de cooperación para la reducción de la pobreza. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. www.ihsd.org
- Hill, Peter S. (2000) **The Rhetoric of Sector-Wide Approaches for health development**. Australian Centre for International and Tropical Health and Nutrition. The University of Queensland, Australia.
- Iglesia, Caruncho y Atienza, J. (2004). **Nuevos y viejos instrumentos y modalidades de cooperación al desarrollo**. Segundo informe anual de la Plataforma 2015 y más.
- IHSD (2003). **Mapping of Sector Wide Approaches in Health**. www.ihsd.org.
- Jané E. (2004). **Borradores de carta de intenciones, código de conducta, plan de trabajo y metodología para la elaboración del plan quinquenal para el enfoque sectorial en salud en Nicaragua**. Consultoría para el Ministerio de Salud financiada por el fondo Fiduciario de Desarrollo del Enfoque Sectorial en Salud.
- Jané E. (2004). Informe de **Evaluación de la formación conjunta de personal en materia de cooperación para la reducción de la pobreza**. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. www.ihsd.org.
- Jané E. (2004). Informe de evaluación. **Taller para el avance hacia el enfoque sectorial en salud. Nicaragua**. Consultoría financiada por el Fondo Fiduciario de Desarrollo del Enfoque Sectorial en Salud.
- Jané E. (2004). **La cooperación oficial al desarrollo en los países más pobres: ¿Mejora el acceso a los servicios o aumenta la dependencia?** Ponencia en el diálogo "La salud en el mundo: retos para el siglo XXI". Forum 2004 de las culturas.
- Koeberle, Stefan (2006). **"Budget support as more effective aid? Recent experiences and emerging lessons"**. EXTOP Washington D.C. World Bank.
- Lawson, Andrew and Booth, David. (February 2004). Report on **Evaluation Framework for General Budget Support**. Management Group for the Joint Evaluation of General Budget Support. Overseas Development Institute (ODI), UK
- Martínez Salaverría, Javier y Jané Camacho, Elisabet (Junio 2004). **Ayuda Oficial al Desarrollo – nuevos principios, instrumentos y estrategias de la cooperación internacional. Aportaciones para una cooperación española eficaz, solidaria y coherente**. HLSP Consulting. Barcelona. www.hlsp.org
- Martínez, J. (2000). **Should DFID maintain bilateral aid to Latin American and middle income countries?** Discussion Paper, Policy Unit, Institute for Health Sector Development.
- Martínez, J. and Seco, S.(2000). **El enfoque sectorial en el sector salud. DFID Health Systems Resource Centre**.
- Martínez, J., Iglesias, F. y Jané, E. (2003 – 2004). **Apoyo a la implementación del enfoque sectorial en salud en Honduras**. Evaluación de avances y necesidades, carta de intenciones, hoja de ruta, código de conducta, metodología para la elaboración del plan quinquenal. Consultoría para la Secretaría de Salud financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo.



- Martínez, J., Vinyas, L.I. and Stensrud, L. (2004). **Assessment of continued support to the Drugs Common Fund and the Provincial Common Fund by Norwegian Development Cooperation.** A report submitted to the Norwegian Agency for International Development.
- Moratinos, M.A. (2004). Comparecencia ante la Comisión de Cooperación de Las Cortes. España
- Naciones Unidas. Conferencia Internacional sobre la **Financiación para el Desarrollo.** Monterrey. 2002 www.un.org
- OECD/DAC (2001). **Moving to Budget Support.** Development Co-Operation Directorate: Task Force on Donor Practices. DCD/DAC/TFDP.
- Pajín L (Junio 2004). Comparecencia ante la Comisión de Cooperación de Las Cortes. España
- Pavignani E. Sjölander, S. Aarnes, D. (2002) **Moving on-budget in the health sector of Mozambique: Requirements, Features and Implications of future aid management and financing mechanisms,** Maputo.
- Pearson, M. (2003) **Introduction to Sida aid instruments.** En disco compacto propiedad de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional
- Schmidt, M. (November 2001). **Experiences from Sector Programme Support.** SIDA Programme Support – SIDA Working Paper No. 1. SPM Consultants.
- Ulrika Brobäck and Stefan Sjölander (2002). **Programme Support and Public Finance Management: A New Role for Bilateral Donors in Poverty Strategy Work.** Sida studies no.6. Gothenburg. www.sida.se
- White H. Dollars (1999), **Dialogue and development – An evaluation of Swedish Programme Aid.** SIDA Evaluation Report.
- World Bank (2003). **Aligning Assistance for Development Effectiveness – promising country experience.** The World Bank, Washington. www.worldbank.org
- World Bank. (2003). **Getting serious about meeting the Milenium Development Goals.** A comprehensive development framework www.worldbank.org
- Jané, Elisabet, García, Ariadna, Martínez, Javier y Wilde, Dan (2005). Qué son y cómo se emplean los enfoques sectoriales Una Vía para la Armonización de la Ayuda Oficial al Desarrollo HLSP Limited.

Referencias accesibles por Internet

1. **Institute for Health Sector Development**, Reino Unido. Uno de los centros con mayor experiencia en la implementación y análisis de enfoques sectoriales en salud. <http://www.ihsd.org/>
2. **DFID Health Systems Resource Centre** – un centro de recursos para el sector salud, financiado por la cooperación británica, y con un espacio dedicado a los enfoques sectoriales.
<http://www.healthsystemsrc.org/vlibrary-4.htm#SWAp>
<http://www.healthsystemsrc.org/vlibrary.htm>

3. El Gobierno Sueco – La **Agencia Sueca de Cooperación Internacional (ASCI)** es una de las agencias que más han apoyado los enfoques sectoriales.
<http://www.sida.se/Sida/jsp/Crosslink.jsp?d=107>

4. **ODI – Centre for Aid and Public Expenditure**, Overseas Development Institute, London. Interesantes publicaciones sobre aspectos relativos al financiamiento, la gestión financiera y los instrumentos financieros vinculados a los SWAPs.
<http://www.odicape.org.uk>

5. **Royal Tropical Institute** – página web suiza para el desarrollo con un espacio para SWAPs.
http://www.share-net.nl/html/working_group_swaps.asp

6. El **Banco Mundial** – el Banco ha estado detrás de muchos enfoques sectoriales y de los recientes esfuerzos de armonización. Tiene excelentes recursos sobre la efectividad de la ayuda externa.
<http://www.worldbank.org/>
<http://www.worldbank.org/ida/>

7. **Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)** – alberga al **Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)** responsable del seguimiento de los esfuerzos en Alineamiento y Armonización.
<http://www.oecd.org/puma>

8. Capacity.org – Una página web del **Centro Europeo de Gestión de Políticas de Desarrollo (ECDPM)** dedicada al progreso en políticas y prácticas de desarrollo de capacidades en la cooperación internacional.
<http://www.capacity.org/>

9. La **Unión Europea**
http://europa.eu.int/comm/development/index_en.htm
<http://europa.eu.int/comm/europeaid>

10. **Organización Mundial de la Salud** – Africa
<http://www.whoafro.org/index.html>

11. **Foro Europeo en Cooperación Internacional**
http://www.euforic.org/by_theme/730.htm





9. Bibliografía



9. Bibliografía

Chambers, Robert, Pettit, Jethro, y Patta Scott-Villiers (2001). *The New Dynamics of Aid: Power, Procedures and Relationships* IDS Policy Briefings N° 15 (agosto), Sussex, Institute for Development Studies. (<http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/briefs/brief15.html>).

Ministerio de Asuntos Exteriores Países Bajos (2004) *Joint Financing Arrangements*

Development Cooperation Ireland/DCI (2005) *Aid Modalities in Ethiopia*. Dublin, DCI. (<http://www.irishaid.gov.ie/Uploads/Aid%20Modalities%20in%20Ethiopia.pdf>)

European Commission (2002) *Guide to the programming and implementation of budget support for third countries*, Bruselas, AIDCO/DG DEV/ DGRELEX.

Foster, Mick (2000). *New Approaches to Development Co-operation: What can we learn from experience with implementing Sector Wide Approaches?* Working Paper 140, Londres, Overseas Development Institute.

Foster, Mick y Jennifer Leavy (2001) *The choice of financial aid instruments*, Working Paper 158, Londres, Overseas Development Institute.

Hauck, Volker, Hasse, Oliver y Martin Koppensteiner (2005) *EC Budget Support: thumbs up or down?* Discussion Paper N° 63, Maastricht, ECDPM.

IDD and Associates (2006) *Evaluation of General Budget Support. Synthesis Report*. Birmigham, Reino Unido, International Development Department, University of Birmingham.

Jané, E., García, A., Martínez, J. y Wilde, D. (2005) *Qué son y cómo se emplean los enfoques sectoriales: Una vía para la Armonización de la Ayuda Oficial al Desarrollo*. Barcelona, HLSP, Ltd.

Lawson, Andrew (2005) *Los programas sectoriales en la práctica. ¿Qué son y cómo funcionan?*, en T. Castaño y J.M. Larrú, Coords., *Nuevas Herramientas de la Cooperación al Desarrollo. ¿Nuevo rol de los actores?* Madrid, Entimema, pp. 81-93.

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación/MAEC (2005) *Plan Director de la Cooperación Española, 2005-2008*. Madrid, MAEC.

Overseas Development Institute/ODI (2001) *Sector-Wide Approaches (SWAps) Key Sheets* n° 7. Londres, ODI.

Overseas Development Institute/ODI (2003) *Choice of Aid Modalities*, Key Sheets n° 19. Londres, ODI.

Warrener, D. (2004) *Synthesis Paper 4. Current Thinking in the UK on General Budget Support*. Londres, ODI.



Anexos



Anexo 1

Documento de identificación de operaciones de ayuda programática

1. La Cooperación Española en el país.

Análisis de la estructura institucional de la Cooperación Española.

¿Existe OTC en el país?

- En caso afirmativo: ¿En la OTC se dispone de personal especializado en el sector en el que se pretende trabajar? Además de este personal ¿se dispone o cabe la posibilidad de disponer de personal especializado en finanzas públicas y/o en este tipo de nuevas operaciones? ¿Existen otras unidades en el ámbito de la Embajada que puedan apoyar en la identificación de la operación?
- En caso negativo: ¿Qué otros donantes están trabajando con este tipo de ayuda programática? Analizar sus enfoques y prioridades en relación a las de la Cooperación Española con el fin de identificar los ejes donde existe mayor afinidad, su experiencia en este tipo de operaciones y el grado de coordinación y comunicación con el país socio. Valorar una posible operación de Cooperación Delegada.

Clasificación del país socio de acuerdo al Plan Director 2005-2008.

- Prioritario, Preferente o de Atención Especial.
- Explicar el nivel de prioridad del sector en los DEP o PAE, con indicación de la línea estratégica seleccionada.
- ¿Se contemplaba la puesta en marcha de este tipo de operaciones en la elección del sector en los DEP o PAE? En caso de no estar reflejado en dichos documentos, explicar las nuevas circunstancias que justifican la identificación y posible puesta en marcha de la operación.

Análisis de la capacidad de diálogo y liderazgo de la Cooperación Española en el país socio.

- ¿Cuál es el nivel de diálogo con las autoridades del país?
- ¿Cuáles son las ventajas comparativas, en función de la experiencia, que la Cooperación Española ofrece al país socio en el sector de referencia?
- ¿En cuántas mesas sectoriales está presente España? ¿ostenta el liderazgo en alguna de ellas?
- ¿Cómo es percibida la Cooperación Española por el resto de los donantes?
- En el supuesto de que la presencia de la Cooperación Española sea reciente o se esté iniciando, se aportará información suficiente que permita valorar la oportunidad de iniciar este tipo de operaciones frente a la falta de experiencia en el país. Se incluirá asimismo información sobre posibles vías de colaboración a través de la cooperación delegada (si es que existen).
- Explicar las ventajas para la Cooperación Española de participar en este tipo de iniciativas.

Continúa.

Descripción de la dimensión económica y temporal de la operación.

- Especificar la contribución económica prevista para la operación en su totalidad, así como su alcance temporal.
- Si se prevén desembolsos anuales/plurianuales, determinar la cantidad que pueda corresponder a cada anualidad [En cualquier operación de ayuda programática deben preverse desembolsos plurianuales, aunque sean estimaciones y el compromiso en firme sea anual].
- Financiación total externa, correspondiente al conjunto de los donantes.

Complementariedad con otros instrumentos más tradicionales.

- Explicar y justificar si este tipo de operaciones son complementarias a las que se vienen realizando por la Cooperación Española en el país y/o en el sector.
- En el caso de que exista complementariedad, adelantar posibles sinergias que puedan producirse.
- Identificar posibles actuaciones complementarias de otros instrumentos como asistencias técnicas, programas, proyectos bilaterales, etc.

2. El país socio: fortalezas y debilidades.**Describir la PRSP o Plan Nacional de Desarrollo.**

- ¿Existe en el País PRSP o Plan Nacional de Desarrollo?
 - En caso afirmativo:
 - Describir el proceso de participación en su construcción, su enfoque de lucha contra la pobreza y los sectores priorizados.
 - Analizar la calidad y credibilidad del análisis de pobreza realizado.
 - En caso negativo: Describir si está en elaboración y en qué proceso se encuentra, haciendo especial hincapié en los consensos sociales y políticos, así como a la participación de los donantes (en particular a la del Banco Mundial) y a la sociedad civil.
- ¿Incorpora de manera adecuada la igualdad de género, los derechos humanos, la diversidad cultural y la sostenibilidad medioambiental?
- ¿Existe un presupuesto general de medio plazo?

Marco macroeconómico y político.

- Reseñar si existen restricciones macroeconómicas.
- Aportar información resumida sobre la situación macro de las finanzas públicas (cifras y déficit estimados) y política fiscal.
- Informar sobre la tendencia de la situación económica.
- Informar sobre la estabilidad política, la situación de los derechos humanos, el grado de prevalencia de la corrupción y cualquier otro factor de riesgo para este tipo de operaciones.
- Informar sobre los sistemas de auditoría y rendición de cuentas de las finanzas públicas (en particular del Plan sectorial, si se trata de un apoyo presupuestario sectorial).



Análisis de la política presupuestaria (En el supuesto del apoyo presupuestario general. Basado en el PEFA, o en otros análisis como el ROSC, CFAA, PER, etc.)

- ¿El presupuesto es realista y se aplica según lo previsto?
- Analizar el grado de universalidad del presupuesto y la supervisión del riesgo fiscal, y el grado de acceso de los ciudadanos a la información fiscal y presupuestaria.
- ¿El presupuesto se prepara teniendo debidamente en cuenta la política pública? ¿Existe un marco de gasto de medio plazo (MTEF) o un marco fiscal de medio plazo (MTFF) coherente y válido como instrumento de establecimiento de prioridades a medio plazo?
- ¿El presupuesto se aplica en forma ordenada y previsible y existen mecanismos de control y custodia fiables sobre la utilización de los fondos públicos?
- Analizar el grado de adecuación en la elaboración, mantenimiento y transparencia de los registros contables para permitir el control y seguimiento de las operaciones.
- ¿Se aplican mecanismos de escrutinio de las finanzas públicas y el poder ejecutivo lleva a cabo el seguimiento correspondiente?

Iniciativa y liderazgo del país socio.

- Si existe PRSP, valorar el grado de apropiación del país en el proceso de preparación, ejecución y seguimiento.
- Grado de consenso en el país en la construcción de políticas públicas. ¿Cuál es el nivel de desarrollo de los mecanismos de control y participación como el Parlamento o la sociedad civil?
- ¿Qué institución ha manifestado el interés por la puesta en marcha de estas nuevas iniciativas? ¿Quién lo lidera?
- ¿Ha habido elecciones legislativas desde la puesta en marcha de este tipo de intervenciones? En caso afirmativo ¿Se han mantenido los enfoques y las estructuras previstas en el diseño de las operaciones? Si ha habido cambios, explicarlos.
- El Ministerio en cuestión ¿tiene capacidad de gestión y lidera el proceso? Si necesita refuerzo, explicar en qué consiste.

Marco macroeconómico y político.

- Reseñar si existen restricciones macroeconómicas.
- Aportar información resumida sobre la situación macro de las finanzas públicas (cifras y déficit estimados) y política fiscal.
- Informar sobre la tendencia de la situación económica.
- Informar sobre la estabilidad política, la situación de los derechos humanos, el grado de prevalencia de la corrupción y cualquier otro factor de riesgo para este tipo de operaciones.
- Informar sobre los sistemas de auditoría y rendición de cuentas de las finanzas públicas (en particular del Plan sectorial, si se trata de un apoyo presupuestario sectorial).

Continúa.

Análisis de la política del sector (En el supuesto de apoyo presupuestario sectorial).

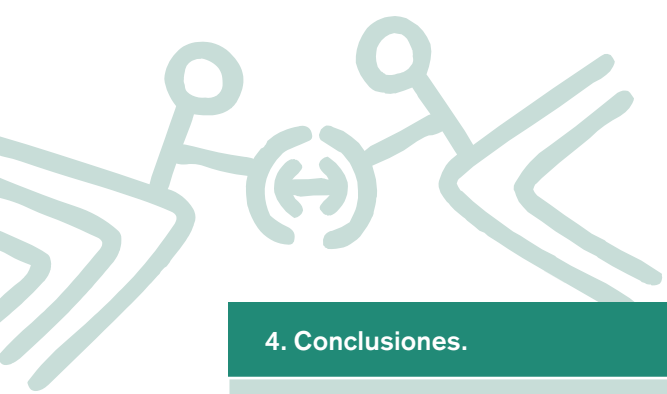
- ¿El país socio cuenta con una Estrategia/Plan Sectorial para el sector en cuestión? Explicar los ejes fundamentales.
- ¿El Plan es coherente con la PRSP/Plan de Desarrollo?
- ¿Existe en el país una mesa sectorial en la que participen los donantes en el sector en la que se pretenda intervenir?
En caso afirmativo: aportar información sobre la fecha de constitución, los donantes que intervienen y los roles de cada uno, con especial mención al rol del país socio, la agenda y los compromisos más destacados.
- ¿Se dispone de un presupuesto sectorial de medio plazo?
En caso afirmativo: ¿Se acompaña de indicadores que permitan evaluar los progresos realizados?
¿Se da una adecuada imputación de los recursos a los objetivos de la política sectorial?
- Ratio del gasto dedicado al sector sobre el PIB.
- Ratio del gasto dedicado al sector sobre el gasto público.
- ¿Existe un plan de gasto a medio plazo en el sector vinculado a la puesta en marcha del Plan sectorial?
- ¿Cuál es el grado de dependencia de la ayuda externa en el sector?
- Describir si el Ministerio responsable cuenta con capacidad de gestión y absorción de fondos, así como con su nivel de transparencia.
- En el caso de que el apoyo presupuestario o fondo común ya se haya iniciado, explicar someramente la presencia de otros donantes, los procesos de coordinación y seguimiento y los sistemas de rendición de cuentas.
- Informar brevemente sobre el contenido de los Memorandos de Entendimiento y los Códigos de Conducta.

3. La Comunidad de donantes y los nuevos instrumentos.

Coordinación.

- Exponer el sistema de coordinación de los donantes con respecto a este tipo de intervenciones: mesas *ad-hoc*, procedimientos para la adhesión y el seguimiento, sistema de desembolsos.
- Enunciar y describir las funciones de los donantes que participan en la operación que se pretende suscribir, ¿existen mecanismos de evaluación de los donantes en el país?
- Explicar si existe un plan de armonización de procedimientos y de desembolsos entre los donantes, y quién lo lidera, con el fin de no sobrecargar al país y liberarlo para reforzar su capacidad de liderazgo.

Lecciones aprendidas: buenas prácticas.



4. Conclusiones.

- Se recogerá un apartado donde se especifique si se recomienda o no la operación. En el caso de que se recomiende, se precisará qué tipo de operación se va a realizar (apoyo presupuestario general o sectorial (directo o a través de un fondo común).
- En determinadas casos puede resultar oportuno apuntar en el informe la financiación de acciones complementarias de fortalecimiento de las capacidades del Estado en la implicación de políticas públicas relacionadas con la operación.
- Si se recomienda la operación deberá señalarse:
 - Información sobre el impacto general previsto.
 - Valoración de los riesgos concretos.
 - Valoración de las necesidades institucionales, en especial de personal y de formación, que la AECID requiera tanto en sede como en la OTC para la realización del ciclo completo de la operación.

Anexo 2

Documento de formulación²⁸ De operaciones de ayuda programática

1. Contexto de la operación.		
	1.1.	<p>Entorno Macroeconómico y Fiscal.</p> <p>Análisis de los riesgos macroeconómicos. (Desequilibrios financieros, limitaciones jurídicas e institucionales que puedan repercutir en las políticas sectoriales).</p> <p>¿Existe un programa de reformas económicas en curso?</p> <p>¿Existe un marco presupuestario de medio plazo o presupuesto plurianual?</p> <p>¿Las perspectivas de crecimiento económico son coherentes con el presupuesto general de medio plazo?</p>
	1.2.	<p>Sistemas nacionales de auditoría y rendición de cuentas.</p> <p>Grado de control parlamentario y de los Tribunales de Cuentas.</p> <p>Frecuencia y calidad de las auditorías públicas.</p> <p>Nivel de transparencia en los procedimientos.</p> <p>Calidad de los sistemas de información y estadística.</p> <p>Análisis de los procedimientos de seguimiento y control interno y externo de los presupuestos.</p>
	1.3.	<p>Marco jurídico e institucional del Gasto Público.</p> <p>Análisis de los flujos financieros.</p> <p>Análisis del procedimiento de confección y ejecución del presupuesto nacional: ¿Existen procedimientos ágiles de coordinación? ¿Existen indicadores clave sobre eficacia y eficiencia presupuestarias?</p>
	1.4.	<p>Coordinación y liderazgo gubernamental.</p> <p>Análisis de la capacidad de diálogo del Gobierno.</p> <p>Instancias de diálogo con la sociedad civil.</p> <p>Instancias globales de diálogo con la cooperación internacional.</p>
		<p>Se realizará una descripción general de las condiciones que aconsejan una operación de ayuda programática y que están basadas en las capacidades institucionales del país receptor. Estas consideraciones deberán estar basadas en fuentes oficiales, en los análisis realizados por los organismos internacionales especializados (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Bancos regionales de Desarrollo) y en los compromisos suscritos por el país a nivel internacional.</p>

²⁸ El documento de formulación está fundamentalmente enfocado a una operación de apoyo presupuestario sectorial. En el caso de una operación de apoyo general, se deberán aplicar las mismas preguntas en relación al PRSP y a la política económica y líneas públicas.



2. La Política del Sector.

(Se describirán los planteamientos sectoriales que incluye la política que se va a apoyar. Supone el enfoque que, siendo aceptado por los donantes, se va a apoyar económicamente con la operación de ayuda programática.)

	2.1.	Objetivos y resultados a alcanzar. Grado de coherencia entre los objetivos de la política sectorial y los objetivo de desarrollo del país. ¿Existe un fundamento correcto de la política sectorial, viable económicamente y con el liderazgo del Gobierno? ¿La política sectorial es una política de Estado? ¿Existe un consenso básico y suficiente entre las fuerzas políticas y sociales sobre los ejes de dicha política? ¿Las perspectivas de crecimiento económico son coherentes con al presupuesto sectorial de medio plazo?	Según las matrices de la política sectorial. Se especificarán, en caso de haberse recogido así en el MoU, aquellos objetivos y resultados en los que la Cooperación Española pretende incidir más directamente con la ayuda programática prevista.
	2.2.	Tratamiento de los objetivos transversales. ¿Existe una atención suficiente y una integración adecuada de estos temas en la política sectorial?	Se realizará un análisis, en caso de que la política sectorial no lo haya hecho ya, de los aspectos relacionados con género, pobreza, medio ambiente, interculturalidad, etc.
	2.3.	Mecanismos que garantizan la calidad técnica de la política. ¿Hay una adecuada imputación de los recursos económicos a los objetivos y resultados previstos?	Descripción de los marcos generales (del país) o particulares de la política sectorial que se hayan aplicado para garantizar la calidad de la propuesta, incluyendo la participación de todos los agentes afectados.
	2.4.	Mecanismos para la participación en la formulación y ejecución de la política sectorial. ¿Existen procedimientos formales de consulta y participación de los actores involucrados en el sector?	Referidos tanto a la sociedad civil como a la cooperación internacional. Deberían describirse mecanismos formales, en base a estructuras institucionales permanentes donde quede asegurada la inclusión de los grupos de población afectados por la política
	2.5	Plan plurianual. ¿Existe un plan plurianual, vinculado al presupuesto, que desarrolla la política?	

3. Seguimiento de la política sectorial.

(Se recogerán aspectos que permiten asegurar el acompañamiento de la política sectorial, especificando metas, formas de medición y mecanismos para ello.)

	3.1.	Indicadores de seguimiento.	Se debería incluir una batería de indicadores que permita valorar el avance en el cumplimiento de los resultados previstos, así como las fuentes de información previstas para ello. Se basará en los que establezca la política sectorial aprobada, y se utilizarán, bien en su conjunto, bien únicamente aquellos en los que el MoU firmado por la Cooperación Española haya puesto un mayor énfasis.
	3.2.	Mecanismos institucionales de seguimiento.	Se describen los existentes y se valora su capacidad técnica y política.

4. Aspectos financieros.

(Se detallará la modalidad que se ha previsto para la ejecución financiera y el monto asignado a la misma.)

	4.1.	Monto presupuestario asignado.	Importe por el que se propone realizar la operación, especificando cantidades totales, anuales. Es aconsejable incluir la información referida que se aporta el Presupuesto General del país receptor y la que aportan otros donantes internacionales.
	4.2.	Marco jurídico.	Propuesta del MoU/Código de Conducta. Análisis técnico de los MoUs, Códigos de Conducta y/o MoUs bilaterales existentes o en elaboración. Inclusión de los anexos.



Anexo 3

Directrices para elaborar un memorando de entendimiento²⁹

A continuación se exponen los párrafos básicos necesarios para configurar los **Memorandos de Entendimiento**:

Párrafo/s introductorio/s

- Normalmente los Memorandos comienzan con una introducción donde se especifican los participantes o firmantes, que, a ser posible, deben ser representantes de la agencia bilateral o del Ministerio. Preferiblemente no deben aparecer miembros del gobierno. A partir de aquí, el documento debe referirse siempre a ellos como “socios firmantes” o “socios para el desarrollo”.

Párrafo/s sobre objetivos y ámbito

- El primer párrafo debe incluir una referencia a los documentos de política de lucha contra la pobreza, normalmente conocidos por Planes Nacionales de Lucha contra la Pobreza (“PRSP” por sus siglas en inglés) y/o Planes Estratégicos Sectoriales de los gobiernos de los países receptores. No es necesario que estos Planes se adjunten en Anexos, pues están continuamente sometidos a revisión.
- A continuación se indicarán el ámbito y el propósito del Memorando que debe describir el marco de cooperación y coordinación. Debe asimismo contener las disposiciones, condiciones y procedimientos que gobernarán las actividades apoyadas por los socios para el desarrollo, así como su duración.
- Se hará referencia, asimismo, a los acuerdos bilaterales que cada donante haya suscrito con el país receptor. La jerarquía entre el acuerdo bilateral y el memorando debe quedar clara. Algunos donantes prefieren otorgar prioridad legal al acuerdo bilateral en donde especifican ciertos requisitos de su sistema de transferencias, ya que el memorando general puede que no haga referencia a los mismos, pero habrá que establecer siempre que dichos requisitos sean compatibles con la armonización y el espíritu del memorando general y no se desvíen de los acuerdos en su conjunto.
- En caso de que algún donante quiera establecer requisitos propios para la auditoría, la evaluación y el seguimiento, aún teniendo en cuenta el derecho a realizarlos por su cuenta, deben de ser incluidos en los acuerdos bilaterales, constar como anexo al final del memorando e invitar al resto a unirse a sus procedimientos. En este sentido y en favor de la armonización, se debe hacer referencia a los indicadores que se van a utilizar para el seguimiento, tratando siempre de que sean muy similares o iguales a los que contempla el PRSP nacional correspondiente, coordinándolo con la evaluación que haga el receptor. La matriz de indicadores puede incluirse en el cuerpo del Memorando o adjuntarla.
- Por último, también se debería hacer referencia al compromiso de los socios para el desarrollo con los principios de consulta, transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y flexibilidad. Se recomienda la inclusión de un párrafo final que deje abierta la posibilidad a que otros socios para el desarrollo se unan en el futuro.

²⁹ Estas directrices está basada y resumida de la “GUIDE TO JOINT FINANCING ARRANGEMENTS. Canadian International Development Agency (CIDA); Ministry of Foreign Affairs of Denmark; Ministry of Foreign Affairs of Finland; Development Cooperation Ireland; Netherlands Ministry of Foreign Affairs; Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD); Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA); Department for International Development of the United Kingdom (DFID). Febrero, 2004”.

Párrafo/s sobre responsabilidades y representación

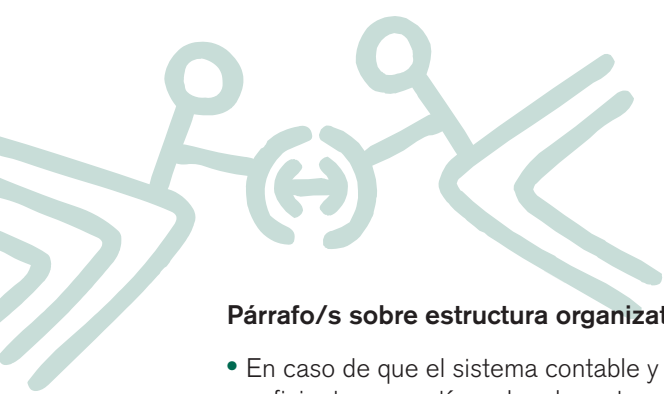
- Se describirán las responsabilidades del gobierno receptor, en términos generales o específicos, así como el papel y los compromisos de cada donante. En caso de delegar la operación en otro/s donante/s, se debe especificar qué papel y que compromisos asume el donante líder.
- En cualquier caso, el Memorando debe especificar que el gobierno receptor sólo es responsable de ejecutar su PRSP y/o Plan Estratégico Sectorial y rendir cuentas por el uso de los fondos que recibe. Los socios para el desarrollo no asumirán ninguna responsabilidad y/o obligación para con terceros con relación a la ejecución del Plan.
- Asimismo se puede incluir una referencia sobre cómo los firmantes deben compartir la información en todo el proceso, es decir, qué ocurre con los flujos de ayuda, las actividades, los procedimientos, los informes, el seguimiento, los resultados, las evaluaciones, etc., de forma que todos los firmantes estén informados permanentemente de lo que va ocurriendo.

Párrafo/s sobre contribuciones

- Normalmente el memorando no contiene información específica del valor de las contribuciones de los donantes, a lo sumo se anticipa la duración (nº de años) de la contribución. Las cantidades específicas de los desembolsos quedan reflejadas en las adendas al memorando general o en los memorandos bilaterales.
- Fecha límite para que los socios comuniquen sus compromisos para el año siguiente.
- Se hará referencia a la cuenta en la que se realizarán las contribuciones de los socios para el desarrollo y la forma de gestionar y utilizar los fondos. En este punto se puede adjuntar un diagrama del flujo de fondos. El ministerio debe informar por escrito a los socios de desarrollo de la recepción de los fondos.

Párrafo/s sobre consultas y toma de decisiones

- Se debe establecer aquí el procedimiento transparente para la toma de decisiones y un calendario para el intercambio regular de informes de seguimiento y comprobación del cumplimiento de los indicadores, a través de mesas de diálogo y comités de gestión.
- Se deberá especificar lo más detalladamente posible el mecanismo de consulta, incluyendo el tiempo y la frecuencia de las reuniones y, en la medida de lo posible, éste tendrá que reflejar el alineamiento con los procesos de planificación, presupuesto y revisión del país socio.
- Asimismo, sería interesante reflejar en este punto a quién corresponde la coordinación y la comunicación por parte de los socios para el desarrollo. Podría especificarse quienes participarán en las reuniones, y concretar unos contenidos mínimos para las agendas, al menos para aquellas en las que se toman decisiones de alto nivel (Ej. En Mozambique para el Comité de Coordinación Sectorial de Salud, están descritos qué asuntos se han de abordar y/o aprobar en las dos sesiones anuales: condiciones para los desembolsos, proceso de revisión del progreso, etc.).
- Algunos puntos de las agendas de estas mesas de diálogo o reuniones pueden ser: La revisión del progreso en la implementación de los PRSP nacionales según los indicadores acordados, la situación de los desembolsos, la revisión de los planes de futuro, la revisión de las medidas correctivas que esté aplicando el gobierno receptor para paliar las desviaciones que se produzcan durante el proceso, etc.
- Por último, se podría especificar la documentación que el país socio deberá proporcionar a los socios para el desarrollo antes de las reuniones, y el marco temporal para el envío de la misma. Las reuniones de consulta deberán constar en acta y se deberá especificar a quién corresponde esta responsabilidad y el marco temporal para el envío de la documentación a los socios firmantes.



Párrafo/s sobre estructura organizativa

- En caso de que el sistema contable y la legislación presupuestaria del país receptor no proporcionen suficientes garantías a los donantes, se hará necesario establecer en el memorando una estructura organizativa paralela para la planificación, coordinación y consulta entre los donantes, así como definir claramente las responsabilidades de las autoridades del país receptor, a menudo distinguiendo entre los múltiples niveles de ejecución de los PRSP y/o Planes Estratégicos Sectoriales.
- Conviene incluir párrafos que describan el método de trabajo conjunto y los acuerdos de coordinación (por ejemplo con comités directivos o rectores, comités sectoriales, comités de financiación, unidades de implementación, etc.). La composición de estas entidades gestoras, sus términos de referencia y procedimientos –donde el papel de las autoridades de los países receptores debe ser principal y el de los donantes más modesto– deben estar descritos e incluidos en el anexo al memorando (aunque, en ocasiones, aparecen algunos términos más generales también en el cuerpo del mismo).
- Por último, sería interesante especificar aquí la frecuencia de las reuniones de los comités conjuntos para garantizar una adecuada planificación, coordinación y ejecución de los planes operacionales (Ej.: En el caso del SWAP salud en Mozambique, se especifica la frecuencia de las reuniones que se producen a distintos niveles: CCS cada 6 meses, sesiones SWAP cada mes, etc.). También podría hacerse referencia a los grupos de trabajo, al menos debería costar que habrá grupos responsables para las áreas técnicas y las operacionales específicas y que se reunirán según las necesidades.

Párrafo/s sobre desembolsos

- La predictibilidad de los flujos financieros de los donantes hacia los países receptores debe ser uno de los principales elementos a la hora de negociar un memorando. Un sistema de desembolsos común, un conjunto de indicadores comunes y un esquema plurianual coherente con el ciclo de planificación financiera del país socio (antes de la fase de preparación del presupuesto del Estado) pueden ser elementos que benefician en gran medida la labor de todos en cuestión de predictibilidad.
- El memorando debe indicar con la mayor precisión posible la fecha en la que los donantes confirmarán/formalizarán sus compromisos económicos. Si esto no es posible se indicará al menos la cantidad prevista para el año siguiente.
- También se deberían especificar cuántos desembolsos habrá en el año por parte de los socios para el desarrollo y listar los condicionantes para los mismos, explicando cómo se tratarán los saldos, si serán deducidos o si se transferirán para el año siguiente.

Párrafo/s sobre adquisiciones

- Las actividades de adquisiciones deben llevarse a cabo por el gobierno del país receptor en base a sus regulaciones y procedimientos nacionales, siempre y cuando sean conformes a los estándares aceptados internacionalmente. Los donantes deben acceder a todos los documentos relevantes y a la información del seguimiento de las actividades. De no cumplirse los estándares internacionalmente aceptados, se deberá tomar una decisión en cuanto a qué procedimiento utilizar. En caso de que exista un fondo común, puede elaborarse un manual de adquisiciones específico para dicho fondo.
- Una posibilidad a la hora de actuar es optar por una adhesión formal a los procedimientos y regulaciones de procuraduría de las Naciones Unidas o del correspondiente Banco Regional de Desarrollo. Habrá que tener en cuenta, en ese caso, si los responsables del gobierno receptor tienen la capacidad de aplicar o no la regulación acordada, ya que en caso de debilidad para la aplicación, se deberá contemplar en el memorando la posibilidad de contratar a un experto externo que asesore y forme a los involucrados en estas tareas.

- En este punto, sería interesante incluir un punto que contemple la posibilidad para los socios de tener acceso a la documentación e información relevante sobre las prácticas llevadas a cabo en las adquisiciones y acciones.

Párrafo/s sobre informes

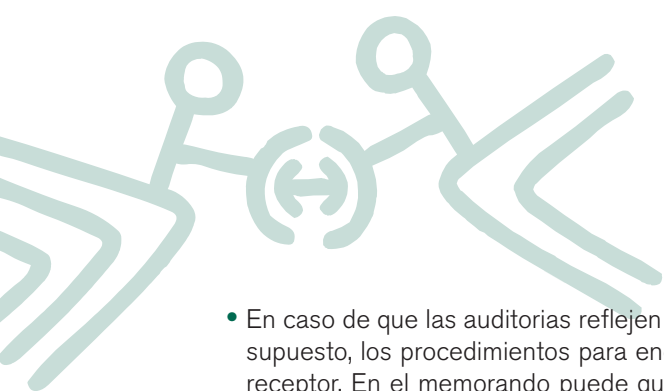
- Los informes de seguimiento, especialmente los financieros, deben estar alineados con los ciclos presupuestarios del país receptor y con la elaboración de otros informes relevantes como son el informe de progreso del PRSP nacional y/o Planes Estratégicos Sectoriales, o el informe de seguimiento del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas.
- Si este alineamiento no es posible y son necesarios cambios con respecto al sistema nacional de presentación de informes y de seguimiento, el grupo de donantes puede reunirse con el país socio y acordar procedimientos de información alternativos, en donde se contemplen formatos, contenidos, frecuencia, etc.; todo ello quedará reflejado con la máxima precisión en el memorando.
- En definitiva, se debería especificar concretamente qué informes, los contenidos, y las fechas de presentación y aprobación. Para evitar duplicaciones y costes de transacción, los socios para el desarrollo no deberían exigir informes adicionales en sus acuerdos bilaterales.

Párrafo/s sobre revisión y evaluación

- Las revisiones que queden estipuladas en el memorando deben también estar alineadas en la medida de lo posible con el sistema de revisión de los países receptores, concretamente con las revisiones del PRSP nacional. En caso contrario, cuando los donantes prefieran utilizar sus propios sistemas de revisión, deberán informar al resto de los firmantes de sus intenciones para que puedan armonizarse. Sería importante que definieran los términos de referencia con el resto de los donantes y que compartieran con ellos sus informes. En cualquier caso, los detalles deben dejarse para los acuerdos bilaterales y sólo hacer referencia a los mismos en el memorando general. Además, estas acciones unilaterales deben financiarse de forma separada.
- En el caso de que el proceso de revisión y evaluación no esté completamente alineado con el proceso de revisión del gobierno, resultaría oportuno recoger el compromiso de avanzar en este sentido por parte los socios para el desarrollo.
- Por último, han de incluirse las fechas, quién convocará el proceso de revisión y cómo quedará registrado este proceso.

Párrafo/s sobre auditorías

- Las auditorías deben quedar estipuladas en el memorando y también estar alineadas al máximo posible con el sistema de auditorías de los países receptores, concretamente con las correspondientes a las auditorías nacionales anuales que emite el cuerpo legislativo correspondiente del país receptor, para lo que es necesario adaptar los tiempos a estos informes.
- En caso de considerar demasiado débil el sistema de auditoría nacional, debe contemplarse en el memorando la contratación de auditorías externas privadas, preferiblemente por parte del gobierno receptor, aunque la pertinencia de la contratación debería ser aceptada por todos los firmantes. Esta auditoría externa independiente debe ser realizada de conformidad con los patrones internacionales de auditoría, y debería incluir miembros del departamento de auditoría interna para así asegurar una transferencia de conocimientos efectiva. Asimismo, pueden hacerse más de una por año fiscal si se considerara necesario.



- En caso de que las auditorías reflejen desviaciones importantes en el cumplimiento, los ajustes, y por supuesto, los procedimientos para encauzar de nuevo las operaciones, serán dialogados con el país receptor. En el memorando puede quedar contemplado el derecho del donante a realizar auditorías propias si lo considera oportuno y necesario.
- Puede asimismo incluirse un párrafo que afirme que los socios para el desarrollo deberán abstenerse, en la medida de lo posible, de realizar auditorías unilaterales, pero que en el caso de pretender hacerlo de forma individual, los Términos de Referencia, calendario etc., habrán de discutirse con el resto de los donantes para así obtener una posición común.
- Asimismo, ha de constar el compromiso del país receptor de enviar copias de los informes de auditoría a los socios para el desarrollo, así como la fecha límite de envío de los mismos (para aprobación por el comité de gestión financiera).

Párrafo/s sobre incumplimiento

- Si se produce un incumplimiento de las condiciones básicas y de los principios establecidos en el memorando por parte del gobierno receptor, los donantes pueden imponer sanciones importantes. Las circunstancias y las características de las mismas pueden describirse en detalle. Los siguientes principios pueden considerarse principios fundamentales, cuya violación puede conducir a la suspensión o fin de los desembolsos:
 - a) La gestión transparente y prudente de los fondos por parte del país receptor.
 - b) La gestión eficiente de dichos fondos.
 - c) La aplicación de las cláusulas del presente memorando.
 - d) El cumplimiento de las leyes del país.
- Circunstancias externas fuera del alcance y capacidad del gobierno receptor (fuerza mayor o “*force majeure*”, pueden dar lugar a la suspensión de la financiación, no como sanción sino como medida cautelar (temporal) hasta que se solucionen las circunstancias adversas.
- El grado de sanción, suspensión o reducción de los nuevos desembolsos dependerá en gran medida del tipo de operación de que se trate. En cualquier caso, en el memorando pueden quedar reflejados y negociados con antelación los posibles casos. Las sanciones que se quieran establecer por parte de algunos donantes no consensuados con todos los firmantes, deberán incluirse en los acuerdos bilaterales y no en el cuerpo del memorando.

Párrafo/s sobre corrupción

- El CAD/OCDE efectúa la siguiente recomendación para reflejar el tema de la prevención de la corrupción en un memorando: *“El gobierno receptor exigirá tanto a su plantilla como los consultores contratados para las operaciones y/o programas financiados por los donantes, que no ofrezcan a terceros o acepten de terceros para ellos mismos o para otros, ningún regalo, remuneración, compensación o beneficio de ningún tipo, ya que podría ser interpretado como un acto/ práctica de corrupción”.*
- Se debe incluir además una referencia a la obligación del gobierno receptor de mantener a los firmantes informados sobre cualquier incidente o sospecha que pueda surgir en el transcurso de las operaciones con respecto al uso inadecuado de los fondos, y que haga referencia al presupuesto nacional o sectorial según el tipo de operación.

Párrafo/s sobre modificaciones, adhesiones o retiradas de nuevos donantes

- Se pueden adherir nuevos donantes a un memorando en vigor mediante una carta dirigida al gobierno receptor. El nuevo donante también debe informar de sus intenciones al resto de los donantes. Solo en casos excepcionales es necesaria la firma de un nuevo memorando.
- Asimismo se debe estipular aquí el procedimiento a seguir en caso de que algún donante quiera retirarse de la operación antes de cumplir con los compromisos estipulados. Lo normal es avisar por notificación escrita al resto de los firmantes con al menos tres meses de antelación.

Párrafo/s sobre arbitraje de disputas

- El arbitraje de disputas podría estipularse con el siguiente párrafo: *“En el caso de que surja alguna disputa entre los firmantes sobre la interpretación, aplicación o desarrollo de este memorando, los firmantes deberán negociarlo entre ellos para llegar a una solución amigable.”*

Párrafo/s sobre la fecha de inicio

- Como casi nunca firman todos un memorando en el mismo día, su fecha de inicio deberá estipularse tal y como sigue: *“La fecha de inicio de este memorando de entendimiento será el día de la firma por el Ministro (que corresponda del país receptor) y el Donante individual (el que corresponda)”*.
- Como hay ocasiones en que los acuerdos bilaterales se firman antes que los propios memorandos generales, puede que los tiempos no coincidan, por eso es aquí donde se debe coordinar y estipular cómo actuar cuando esto ocurra.

A continuación se refleja un listado de contenidos mínimos para elaborar o analizar un MoU.

Lista de comprobación (check-list)

Consideraciones

- Determinación de los firmantes
- Referencia al llamamiento del país receptor
- Breve descripción de los principios básicos de colaboración

Párrafo/s sobre objetivos y ámbito de actuación

- Referencia al Programa /Estrategia Nacional de Desarrollo, incluidos fecha y título.
- Inclusión de los objetivos jerarquizados con sus indicadores o referencia a la matriz de resultados de indicadores adjunta
- Referencia a los acuerdos bilaterales

Párrafo/s sobre responsabilidades y representación

- Responsabilidades conjuntas
- Responsabilidades del país receptor



- Responsabilidades de los donantes
- Responsabilidades del donante líder o donante primer contacto del grupo de donantes
- Representación

Párrafo/s sobre contribuciones

- Compromisos de los donantes
- La generación de intereses de la cuenta abierta al efecto
- Tipo de cambio

Párrafo/s sobre consultas y toma de decisiones

- Tipo de reuniones
- Mandato de estas reuniones
- Frecuencia y calendario de las reuniones
- Participantes
- Quién decide la presidencia de estas reuniones
- Quién debe convocar y liderar las reuniones
- Qué tipo de documentos deben distribuirse a los participantes y en qué plazos antes de las reuniones

Párrafo/s sobre estructura organizativa

- Tipo de comités
- Referencia al funcionamiento de los distintos comités (pueden adjuntarse los TdR referidos a los distintos comités)
- Participantes

Párrafo/s sobre desembolsos

- Documentación requerida
- Procedimientos de aprobación y transferencia
- Calendario de desembolsos

Párrafo/s sobre adquisiciones

- Elección del tipo de adquisiciones
- Quién es responsable
- Qué tipo de control es necesario por parte de los donantes
- Qué tipo de asistencia técnica se necesita
- Notificaciones

Párrafo/s sobre informes

- Formato y contenidos
- Frecuencia y fechas límites y procedimientos para la aprobación
- Participación

Párrafo/s sobre revisión y evaluación

- Tipos, frecuencia y participación

Párrafo/s sobre auditorias

- Quién audita
- Tipo de auditoria
- Frecuencia
- Cobertura de costes

Párrafo/s sobre incumplimiento

- Tipos de incumplimiento
- Tipos de sanción

Párrafo/s sobre corrupción

Párrafo/s sobre modificaciones, adhesiones o retiradas de donantes

- Procedimiento de enmiendas
- Procedimiento de adhesiones
- Procedimiento de retirada

Párrafo/s sobre arbitrio de disputas

- Procedimiento

Párrafo/s sobre la fecha de inicio

- Procedimiento
- Firmas (una original por cada socio firmante)

<p>DOCUMENTO DE DELEGACIÓN DE FIRMA DE LA PRESIDENTA DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO</p>
--

De conformidad con el artículo 16 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en ejercicio de las competencias que como Presidenta de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo me atribuye el Real Decreto 3424/2000, de 15 de diciembre, por el que se aprueba su Estatuto

D E L E G O:

en D.***{nombre de la persona y cargo que desempeña}***, la firma de ***{denominación del documento}***.

Madrid, de 2007

La Presidenta de la
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Leire Pajín Iraola



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



AECI
AGENCIA ESPAÑOLA DE
COOPERACIÓN INTERNACIONAL

**RESOLUCION DE CONCESION DE SUBVENCION DE
COOPERACION INTERNACIONAL (Subvención de Estado)
Entrega de fondos, art. 3.a) Real Decreto 259/1998, de 20 febrero**

La Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional en uso de sus facultades atribuidas por el Real Decreto 3424/2000, de 15 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional; el Real Decreto 259/1998, de 20 de febrero, por el que se establecen las normas especiales sobre ayudas y subvenciones de Cooperación Internacional y la Ley 38/2003 General de Subvenciones, de 17 de noviembre de 2003, y en virtud del artículo 2.1 del Acta de la VI Reunión de Comisión Mixta Hispano Mozambiqueña desarrollado en el Memorando de Entendimiento para el Fortalecimiento Institucional en el sector salud en Mozambique, y en coherencia con el Memorando de Entendimiento denominado PROSAUDE firmado por el conjunto de los donantes del sector con el Ministerio de Salud de Mozambique.

RESUELVE

1º) Conceder una subvención al Gobierno de Mozambique, a través del Ministerio de Salud para el Fondo Común Provincial, por un importe de 1,000,000 euros (un millón de euros)

2º) Objeto y Actividades

En el mes de abril de 2000 fue firmado entre el Gobierno de Mozambique y varias agencias de cooperación del sector salud, entre ellas la AECI, un acuerdo de intenciones que se llamó “Compromiso de *Kaya Kwanga*” que posteriormente fue revisado y modificado en el mes de Julio de 2003, para adecuarlo a las estrategias que en materia de cooperación al desarrollo se están siguiendo actualmente en Mozambique. Este nuevo documento, firmado en Julio de 2003 también por España y la mayoría de los socios de cooperación con representación en Mozambique, es un Código de Conducta que orienta la ayuda al desarrollo en el ámbito del sector salud, donde los financiadores adquieren el compromiso de ayudar al Ministerio de Salud a cumplir su función a través de un abordaje sectorial amplio (del inglés, Sector Wide Approach Program-SWAP).

El SWAP es un mecanismo que establece una visión común del desarrollo del sistema sanitario y de sus reformas. El SWAP determina las prioridades para la atribución de recursos, procurando racionalizar y mejorar la coordinación de las acciones entre el Gobierno y los financiadores externos.



Con el enfoque sectorial se implementan medidas destinadas a desarrollar mecanismos de planificación integrada y de sistemas de Fondos Comunes. Como culminación de los esfuerzos para la implementación del SWAP y tras un periodo de discusiones entre los financiadores y el Ministerio de Salud en distintos foros donde la AECI ha estado presente, nació la creación del Fondo Común de Apoyo al Sector Salud (denominado por las siglas PROSAUDE). El PROSAUDE reúne fondos de financiadores con el objetivo de implementar las actividades y reformas definidas en el Plan Estratégico del Sector Salud (PESS), y siempre en consonancia con el Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta (PARPA) tal y como figura en el Memorandum de Entendimiento PROSAUDE.

Los fondos del PROSAUDE son canalizados a los centros de costes del sector salud que reciben y gestionan los fondos del presupuesto del estado, los cuales deben ser utilizados de acuerdo con los planes operacionales y presupuestos anuales acordados. A pesar de que estaba previsto que las provincias fueran aprobadas como centros de costes, se decidió mantener otra vía de canalización de fondos, esto es, un mecanismo paralelo al PROSAUDE, creándose de esta forma el Fondo Común Provincial.

El Fondo Común Provincial, tal como figura en la Adenda del Memorandum de Entendimiento del Fondo Común Provincial, consiste en un mecanismo de canalización directa de los recursos financieros de los donantes, que apoyan el sector salud especialmente en las provincias. El Ministerio de Salud se compromete a planificar y asignar los fondos asignados a las provincias usando los criterios definidos en la metodología de planificación financiera integrada aprobada por el Ministerio de Salud, en el Plan Estratégico del Sector Salud, y los donantes, produciendo de esta manera un único plan de asignación de fondos para todas las provincias. Las Direcciones Provinciales de Salud además, asumen el compromiso de usar los fondos obedeciendo a los planes aprobados por el Comité de Gestión Financiera y a las cláusulas previstas en las Normas de Gestión Administrativas y Financieras del Fondo Común Provincial, recogidas en el Memorando de Entendimiento de PROSAUDE, que entró en vigor el 1 de enero de 2004 y en el que se establecen mecanismos de control interno y diversas normas, que han sido consensuadas con los donantes, así como las relacionadas con las auditorías internas.

La AECI realizó a finales de 2004 la primera resolución de subvención con destino a este Fondo Común Provincial con un importe de 1.000.000 euros, que se integraron en el plan de asignación del primer semestre de 2005. Posteriormente, la AECI realizó una segunda aportación de un millón de euros en el segundo semestre de 2005, una tercera aportación de otro millón de euros correspondiente al desembolso del primer semestre del año 2006 y una cuarta aportación de 340,203 euros.

Nuevamente, el Fondo Común Provincial es el destinatario de la presente subvención que corresponde al desembolso del primer semestre del año 2007. Esta subvención tiene por objeto la financiación a través del Fondo Común Provincial de los gastos de funcionamiento del Servicio Nacional de Salud en las diez direcciones provinciales de salud, incluyendo sus instituciones subordinadas y la Dirección de Salud de la ciudad de Maputo.



La financiación incluye:

a) Los gastos de funcionamiento del Servicio Nacional de Salud, cubriendo las partidas referentes a “otros gastos de personal”, “bienes y servicios”, “gastos de capital” y “pequeñas inversiones”;

b) Salarios y remuneraciones, a nivel de las Direcciones Provinciales de Salud y sus instituciones subordinadas, siguiendo los criterios de prioridad, plazos y procedimientos previamente acordados entre el Comité de Gestión Financiera creado en el ámbito del PROSAUDE y las instituciones beneficiarias.

El FCP no puede financiar los gastos relacionados a subsidios salariales extras o cualquier tipo de incentivos destinados a todos o una parte de los funcionarios del sector.

3º) Plazo de ejecución:

El plazo de ejecución será hasta 31 de Diciembre de 2007.

4º) Pago, tipos de gastos. El importe de la subvención se abonará en firme con cargo al presupuesto del Gabinete Técnico de la Agencia Española de Cooperación Internacional, en el concepto presupuestario 496.05 del ejercicio de 2006.

El importe de la subvención se integrará en el Fondo Común Provincial del sector salud y se utilizará por tanto para todos los tipos de gastos que contemplados en las Normas de Gestión Administrativas y Financieras del Fondo Común Provincial.

5º) Depósito, condiciones de entrega y utilización de los fondos.

La subvención se abonará en firme al Ministerio de Salud específicamente para el Fondo Común Provincial, que se regula conforme a lo establecido en el Memorando de Entendimiento PROSAUDE firmado por los demás socios de cooperación que contribuyen al mismo, a la cuenta abierta en el Banco Comercial e de Inversiones (BCI Fomento) con número 5244209.10.001 en USD que está a nombre de MISAU-DAG-Fondo Común Provincial (Ministerio de Salud – Dirección de Administración y Gestión – Fondo Común Provincial)

Una vez depositada la subvención, la Dirección de Administración y Gestión (DAG) será la responsable de transferir los fondos a las instituciones beneficiarias en moneda local.

La DAG ordenará al Banco Comercial de Inversiones la realización de la transferencia bancaria directamente a favor de cada Dirección Provincial de Plano y Finanzas (DPPF) aplicando el tipo de cambio del día de la transferencia.

Cualquier duda o discrepancia surgida entre ambas partes en relación con la interpretación de la forma de disposición de la cuenta (o fondos), se resolverá de acuerdo con los criterios de la AECL.



6º) Obligaciones. La entidad beneficiaria deberá cumplir las siguientes obligaciones:

a) Gestionar los fondos para la subvención aportados por la AECI de acuerdo con el desarrollo y planificación de las actividades previstas según las normas de gestión adjuntas al Memorando de Entendimiento PROSAUDE y reconocidas por todos los socios de cooperación.

b) Presentar ante la AECI los siguientes documentos de seguimiento:

- a. Balance del Plan Operacional Anual
- b. Evaluación Conjunta Anual del Sector Salud
- c. Información Estadística Anual
- d. Informe de Ejecución Financiera anual

c) Destacar la contribución de la Agencia Española de Cooperación Internacional - Cooperación Española, como país socio en los documentos relativos al apoyo al Fondo Común Provincial.

7º) Aceptación de la subvención. La entidad beneficiaria comunicará por escrito a la AECID la aceptación de la subvención y el sometimiento a las condiciones de la misma.

8º) Justificación de la subvención. La justificación de las actividades subvencionadas se realizará por el beneficiario mediante la presentación de la documentación prevista en el Memorando de Entendimiento, adenda y anexos en el plazo de doce meses, a partir de la fecha de finalización de las actividades.

- a. Balance del Plan Operacional Anual
- b. Evaluación Conjunta Anual del Sector Salud
- c. Información Estadística Anual
- d. Informe de Ejecución Financiera Anual
- e. Evaluación del Fondo. Se realizará una evaluación anual entre febrero y marzo que se presentará a más tardar el 30 de mayo (art. 10. Seguimiento y Evaluación)
- f. Auditorias anuales del Fondo, que tendrán lugar entre Abril y Diciembre del año. (art. 11.a Inspección y auditoria de las Provincias de la Adenda al Memorando).

De acuerdo con el Documento Técnico n1 "Normas de Gestión Administrativas y Financieras del Fondo Común Provincial " anexo I de la adenda del Memorando de Entendimiento, en el punto 9 "Inspección y Auditorias" se menciona que el Fondo Común Provincial será objeto de inspecciones y auditorias según el Plan de Acción elaborado anualmente por el MISAU. Además, el Fondo Común Provincial podrá ser auditado, obedeciendo a patrones internacionales, por empresas independientes seleccionados mediante concurso público.



9ª) Importe no invertido. El importe de la subvención no invertido en las actuaciones objeto de financiación y los intereses generados no invertidos, estarán sujetos a los términos y condiciones del Memorando de Entendimiento PROSAUDE y sus Adendas entre el Ministerio de Salud y los socios firmantes.

10ª) El cumplimiento de las condiciones y concurrencia estarán sujetos a los términos y condiciones del Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Salud y los socios firmantes de dicho Memorando para el apoyo al sector salud.

11º) Publicidad. La concesión de esta subvención, con indicación de la entidad beneficiada, importe, finalidad y aplicación presupuestaria, será publicada en el "Boletín Oficial del Estado".

Madrid,

LA SECRETARIA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PRESIDENTA DE LA
AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Leire Pajín Iraola



**RESOLUCION DE CONCESION DE SUBVENCION
DE COOPERACION INTERNACIONAL**

(Subvención de Estado)

**Entrega de fondos, art. 3.a) Real Decreto 59/1998,
de 20 febrero**

La Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional en uso de sus facultades atribuidas por el Real Decreto 3424/2000, de 15 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional; el Real Decreto 259/1998, de 20 de febrero, por el que se establecen las normas especiales sobre ayudas y subvenciones de Cooperación Internacional y la Ley 38/2003 General de Subvenciones, de 17 de noviembre de 2003, **[Es conveniente hacer mención además a la Comisión Mixta, al Memorando de Entendimiento y al Acuerdo bilateral firmados]**.

RESUELVE

1º) Conceder una Subvención de Estado al Gobierno de xxxxx quien acredita poseer personalidad jurídica reconocida, capacidad para ejecutar el proyecto y la solvencia necesaria, como xxxxxxxx por importe de xxxx *de euros* (millones de euros).

2º) Objeto y Actividades

El objeto de esta subvención es xxxxxxxxxxxx

3º) Plazo de ejecución:

El plazo de ejecución será hasta el

4º) Pago, tipos de gastos. El importe de la subvención se abonará en firme con cargo al presupuesto del Gabinete Técnico de la Agencia Española de Cooperación Internacional, en el concepto presupuestario 496.05 del ejercicio de 2007.

El importe de la subvención se integrará en el presupuesto general del Estado y se utilizará por tanto indistintamente en todos los tipos de gasto del mismo.

**RESOLUÇÃO DE CONCESSÃO DE SUBVENÇÃO
DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

(Subvenção de Estado)

**Entrega de fundos, art. 3.a) Real Decreto
259/1998, de 20 Fevereiro**

A Presidência da Agência Espanhola de Cooperação Internacional no uso das competências atribuídas pelo Real Decreto 3424/2000, de 15 de Dezembro, pelo qual se aprova o Estatuto da Agência Espanhola de Cooperação Internacional; o Real Decreto 259/1998, de 20 de Fevereiro, pelo qual se estabelecem as normas especiais sobre ayudas e subvenções de Cooperação Internacional e a Lei 38/2003 Geral de Subvenções, de 17 de Novembro de 2003,

DECIDE

1º) Conceder ao Governo de xxxxxxx uma Subvenção de Estado, quem se reconhece personalidade jurídica, capacidade para executar o projecto e a solvência necessária,

2º) Objecto e Actividades

O objectivo geral desta ajuda

3º) Prazo de execução:

El prazo de execução será até

4º) Pagamento, tipos de despesas. A importância do financiamento será abonada a cargo do orçamento do Gabinete Técnico da Agência Espanhola de Cooperação Internacional, na rubrica orçamental 496.05 do exercício de 2007.

O montante do financiamento será integrado no Orçamento Geral do Estado e será, portanto, indistintamente utilizado em todo o tipo de despesas do mesmo.

5º) Depósito, condiciones de entrega y utilización de los fondos.

El importe de la subvención se abonará en firme al Ministerio de xxxx a través de la cuenta xxxx del Banco de xxxx abierta para tal efecto en el Bank en número, y de donde pasará a la cuenta única de Tesorería Central como se regula en el anexo 6 del Memorando de Entendimiento

Cualquier duda o discrepancia surgida entre ambas partes en relación con la interpretación de la forma de disposición de la cuenta (*o fondos*), se resolverá de acuerdo con los criterios de la AECl.

6º) Obligaciones. La entidad beneficiaria deberá cumplir las siguientes obligaciones:

- a) Gestionar los fondos para la subvención aportados por la AECl de acuerdo con los procedimientos reconocidos en el Memorando de Entendimiento entre el ¿?
- b) Presentar ante la AECl los siguientes documentos de seguimiento:
[Los que figuren en el Memorando de Entendimiento.]

7º) Aceptación de la subvención. La entidad beneficiaria comunicará por escrito a la AECl la aceptación de la subvención y el sometimiento a las condiciones de la misma.

8º) Justificación de la subvención. La justificación de las actividades subvencionadas se realizará por el beneficiario mediante la presentación de la documentación prevista en el Memorando de Entendimiento en el plazo de xxxxx a partir de la fecha de finalización de las actividades.**[Lo que figure en el Memorando de Entendimiento.]**
Ejemplo:

Se realizarán auditorías anuales de los registros financieros del Apoyo Programático. Las auditorías anuales de los registros financieros serán realizadas por una empresa de auditoría legalmente registrada, privada e independiente que cumpla con las normas internacionales de auditoría y de cualificación de los auditores a su servicio, basándose en informes financieros trimestrales. Los costes de la auditoría serán financiados por el presupuesto del estado. El informe de la auditoría final será sometido al Gobierno de xxxxxxxx así como a los donantes en un plazo no superior a tres meses después de finalizar el año.

Cada año se compilará la cuenta general del Estado que deberá reflejar fielmente la ejecución del presupuesto general del Estado en ese ejercicio y a su vez el Tribunal

5º) Depósito, condições de entrega e utilização dos fundos.

O montante da subvenção será abonado ao Ministério das xxxxx através da conta xxxxxx do Banco de aberta para tal efeito no Bank em com o número

Qualquer dúvida ou discrepância surgida entre ambas partes relacionada com a interpretação da forma de disposição da conta (*ou fundos*), será resolvida de acordo com os critérios da AECl.

6º) Obrigações. A entidade beneficiária deverá cumprir as seguintes obrigações:

- a) Gerir os fundos da subvenção concedidos pela AECl de acordo com os procedimentos estabelecidos no Memorando de Entendimiento entre
- b) Apresentar à AECl os seguintes documentos de monitorização:
[Los que figuren en el Memorando de Entendimiento.]

7º) Aceitação da subvenção. A entidade beneficiária comunicará por escrito à AECl a aceitação da subvenção e a submissão às condições da mesma.

8º) Justificação da subvenção. No prazo de xxxxx meses, contados a partir da data de conclusão das actividades, o beneficiário justificará as actividades financiadas apresentando a documentação prevista no Memorando de Entendimiento, nomeadamente:

Ejemplo:

Em função dos resultados serão feitas auditorias anuais dos registros financeiros do Apoio Programático, à execução do Orçamento e às despesas efectuadas. As auditorias anuais serão feitas por uma empresa de auditoria legalmente registrada, privada e independente que cumpra com as normas internacionais de auditoria e de qualificação dos auditores ao seu serviço, baseando-se em relatórios financeiros trimestrais. As despesas da auditoria serão financiadas pelo Orçamento do Estado. O relatório da auditoria final será submetido ao Governo de xxxxxx e aos doadores num prazo não superior a três meses depois de finalizar o ano.

Compilar-se-á anualmente a Conta Geral do Estado, que deverá reflectir fielmente a execução do Orçamento Geral

Administrativo deberá realizar un informe sobre la misma. Ambos documentos se entregarán al Gobierno y al Parlamento de xxxxxxxx, así como a los donantes, en un plazo no superior al mes de noviembre del año siguiente al analizado en los mismos.

9ª) Importe no invertido. El importe de la subvención no invertido en las actuaciones objeto de financiación y los intereses generados no invertidos, estarán sujetos a los términos y condiciones del Memorando de Entendimiento entre el gobierno de xxxxxxxx.

10ª) El cumplimiento de las condiciones y concurrencia estarán sujetos a los términos y condiciones del Memorando de Entendimiento

11ª) Publicidad. La concesión de esta subvención, con indicación de la entidad beneficiada, importe, finalidad y aplicación presupuestaria, será publicada en el "Boletín Oficial del Estado" español.

do Estado nesse exercício e, por seu turno, o Tribunal Administrativo deverá elaborar um relatório sobre ela. Ambos os documentos serão entregues ao Governo e ao Parlamento de xxxxxx bem como aos doadores, antes do mês de Novembro do ano seguinte ao ano analisado pelos mesmos.

9ª) Montante não investido. O montante da subvenção não investido nas actividades objecto de financiamento e os juros gerados não aplicados, estarão sujeitos aos termos e condições do Memorando de Entendimento entre.

10ª) O cumprimento das condições e o concurso estarão sujeitos aos termos e condições do Memorando de Entendimento entre o governo da

11ª) Publicidade. A concessão desta subvenção, com indicação da entidade beneficiária, montante, finalidade e rubrica orçamental, será publicada no "Boletim Oficial do Estado" espanhol.

Madrid, _____ de 2007

LA SECRETARIA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PRESIDENTA DE LA AGENCIA
ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Leire Pajín Iraola

NORMAS DE GESTIÓN

ADMINISTRATIVAS Y FINANCEIRAS

DEL

FONDO COMÚN PROVINCIAL

Mayo 2004

1. Introdução

- 1.1. As presentes Normas de Gestão Administrativas e Financeiras, daqui em diante designadas por Normas de Gestão (NdG), constituem parte integrante da Adenda ao Memorando de Entendimento (AMoU) ao Fundo Comum Provincial (FCP), e abrangem as seguintes partes:
 - As Agências que financiam o FCP;
 - O Ministério da Saúde (MISAU);
 - As Direcções Provinciais de Saúde e as respectivas instituições subordinadas, a Direcção de Saúde da Cidade de Maputo e todas as suas instituições subordinadas (adiante designadas na generalidade por DPS's);
 - As Direcções Provinciais do Plano e Finanças (DPPF's).
- 1.2. As presentes NdG entram em vigor a partir do dia 01 de Janeiro de 2004 e têm como objectivo principal definir os mecanismos de gestão dos fundos do FCP.
- 1.3. As presentes NdG poderão ser regularmente revistas, pelas partes envolvidas, e ajustadas consoante a necessidade, e mediante consenso.
- 1.4. As presentes NdG do FCP serão divulgadas e discutidas:
 - 1.4.1. Pelo MISAU - Direcção de Administração e Gestão (DAG) e Direcção de Planificação e Cooperação (DPC) - às DPS's e respectivas instituições subordinadas, e junto à Inspeção Geral de Saúde (IGS).
 - 1.4.2. Na Inspeção Geral de Finanças (IGF) e nas DPPF's.

2. Despesas e Instituições Abrangidas

- 2.1. O FCP destina-se a pagar:
 - 2.1.1. Despesas de funcionamento do Serviço Nacional de Saúde (SNS), abrangendo todas as rubricas referentes a "Outras Despesas com o Pessoal", "Bens & Serviços" e "Despesas de Capital" - incluídas no Classificador de Despesas do Orçamento de Estado - e "Pequenos Investimentos", a saber:
 - a) Equipamento para biosegurança (autoclaves, estufas, incineradores de seringas, equipamento para Laboratório e Banco de Sangue) e máquinas de lavar roupa.
 - b) Equipamento diverso (nebulizadores, aspiradores de secreções, camas articuladas, mobiliário hospitalar, motorizadas, bicicletas, bicicletas-ambulâncias, geleiras, geleiras do PAV, rádios de comunicação, equipamento solar para iluminação e geradores).

- c) Consumíveis (seringas e agulhas descartáveis, luvas, roupa hospitalar para o bloco cirúrgico e para a morgue).
- d) Investimento na área da construção (construção de casas de baixo custo para os trabalhadores de saúde,¹ construção de casas de mãe espera, abertura de poços/furos e equipamento para os mesmos, construção de tanques elevados e sistemas de canalização).
- e) Equipamento e consumíveis para os centros de formação (fotocopiadoras e policopiadoras bem como seus consumíveis, máquinas de encadernar documentos, computadores, impressoras e seus consumíveis, despesas ligadas à reciclagem e/ou formação do pessoal técnico, compra de material e de livros, financiamento de bolsas e compra de serviços em empresas de formação pública e/ou privadas).

2.1.2 Salários e Remunerações, a nível das DPS's e suas instituições subordinadas, segundo critérios de prioridade, prazos, e procedimentos previamente acordados entre o Comité de Gestão Financeira (CGF) criado no âmbito do PROSAUDE e as instituições beneficiárias:

- a) de trabalhadores contratados em regime de eventualidade, de acordo com as normas do Estado
- b) do pessoal técnico de saúde que aguarda nomeação
- c) de Assistência Técnica para planificação e gestão, epidemiologia, formação, farmácia ou saúde pública
- d) de Assistência Técnica para a componente de gestão financeira.

2.1.3. O FCP não poderá financiar despesas relacionadas com subsídios salariais extras ou qualquer tipo de incentivos destinados a todos ou a uma parte dos funcionários do sector da saúde (tal como "subsídio de almoço").

3. Planificação da Alocação

3.1. Até ao dia 2 de Maio de cada ano, os parceiros deverão comunicar ao MISAU o valor das suas contribuições para o segundo ano seguinte.

3.2. Com base na informação prestada pelos parceiros, a DAG e a DPC deverão elaborar o Plano Anual Global de Alocação do FCP, e comunicá-lo às DPS's e DPPF's **até 30 de Maio de cada ano**, O Plano Anual Global de Alocação do FCP deverá ser aprovado pelo Comité de Gestão Financeira (CGF). Este plano terá as seguintes características:

¹ Consideram-se casas de baixo custo as casas projectadas pela Direcção de Construção e Urbanização dos Concelhos Municipais, existentes e já utilizados em algumas províncias (por exemplo pela D.de Saúde da Cidade de Maputo)

- 3.2.1. Conterá a discriminação do montante global alocado a cada província e incluirá explicitamente a metodologia, os critérios e indicadores utilizados.
- 3.2.2. Tomará em consideração a complementaridade entre o OE e fundos externos, bem como uma distribuição geográfica equitativa.
- 3.3. Uma vez recebido o Plano Anual Global de Alocação do FCP, as DPS's submeterão oficialmente ao CGF, o respectivo plano de alocação integrado, até ao dia **30 de Junho**.
- 3.3.1. O plano de alocação integrado das DPS's, obedecerá à metodologia da Planificação Financeira Integrada em vigor e deverá conter a informação sobre o OE, e tomar em consideração a complementaridade entre o OE e os fundos externos.
- 3.3.2. O plano de alocação integrado incluirá obrigatoriamente a seguinte informação, por instituição:
- * Actividade (curativa e preventiva) realizada no ano anterior ao da elaboração do plano integrado;
 - * Execução orçamental do ano anterior ao da elaboração do plano integrado, por rubrica;
 - * Previsão da actividade a realizar, ou seja, plano operacional;
 - * Cálculo das Necessidades e Orçamentação, por rubrica
 - * Fundos alocados do OE e dos fundos externos, incluindo a distribuição, por rubrica;
 - * Indicadores e Critérios utilizados na distribuição da alocação:
 - Actividade (Unidades de Atendimento ajustados por níveis de atenção)
 - Dados Populacionais
 - Rede Sanitárias (camas existentes)
 - Densidade Populacional (Inverso)
 - Capacidade de utilização dos fundos, do ano anterior
 - Níveis de contribuição de outros financiadores (OE e outros parceiros fora do FCP)
- 3.3.3. Na distribuição entre os vários níveis de atenção do SNS, deve ser assegurado que, pelo menos **50%** dos fundos são alocados para os níveis primário e secundário, que desenvolvem actividade sanitária.
- 3.3.4. Podem ser reservados fundos para imprevistos.
- 3.3.5. Em caso de emergência de instalação abrupta (por exemplo: epidemias, tais como cólera, sarampo, e meningite; cheias, ciclones, incêndios, etc.), poderão ser utilizados até **20%** dos fundos alocados.
- 3.4 As instituições beneficiárias poderão solicitar apoio para a elaboração do plano de alocação integrado, ao MISAU - DAG e DPC.

3.5. As instituições beneficiárias cujo plano de alocação integrado não fôr submetido à DAG e DPC nos prazos definidos não beneficiarão do FCP.

3.4.1. A disponibilização da 1ª. Porção do FCP, dos Parceiros Signatários à DAG, está condicionada à submissão pelas instituições beneficiárias, à DAG e DPC, dos planos de alocação integrados dentro dos prazos estipulados.

3.6. Até **30 de Novembro**, o CGF enviará às instituições beneficiárias de Saúde, um parecer e aprovação oficial sobre os planos de alocação integrados submetidos com conhecimento dos parceiros e das DPPF's.

3.5.1. Uma vez os planos aprovados pelo CGF, a DAG elaborará os Planos de Desembolso da 1ª. e 2ª. Porções, até **30 de Dezembro e 30 de Maio**, respectivamente.

3.7. As instituições beneficiárias cujos planos integrados de alocação não forem aprovados pelo CGF, deverão submeter as devidas correcções ou ajustamentos, dentro dos prazos excepcionais, que forem estipulados pela CGF.

3.7.1. Caso não o façam até à data da disponibilização da 1ª Porção do FCP, a sua disponibilização ficará suspensa.

3.7.2. Caso não o façam até à data da disponibilização da 2ª Porção do FCP, perderão o direito ao FCP em geral, nesse ano.

3.8. Alterações aos planos globais de alocação do FCP aprovados, poderão ser consideradas a título excepcional. Estas devem ser formal e previamente submetidas ao CGF - com conhecimento dos parceiros e das respectivas instituições de Finanças - com uma fundamentação detalhada, e obedecendo aos seguintes princípios:

3.8.1. Deverão ser efectuadas na altura da avaliação do 1º Semestre, e guiadas pelos mesmos princípios da Planificação Integrada, devendo ser acompanhadas do Plano Integrado de Alocação, reflectindo as alterações propostas.

3.8.2. Em qualquer altura não especificada, em caso de emergência, podendo o Plano Integrado de Alocação reflectindo as alterações efectuadas, ser apresentado à posteriori, mas com fundamentação detalhada.

3.9. Num prazo máximo de 15 dias, após a recepção das propostas referidas em 3.7.1. a DAG e a DPC enviarão, com aprovação do CGF, directamente às instituições beneficiárias, a confirmação da aprovação das propostas, com conhecimento dos parceiros das respectivas instituições das Finanças, podendo então as alterações propostas ser consideradas efectivas.

- 3.9.1. Se o CGF não reagir no prazo referido em 3.8., as alterações propostas poderão ser consideradas efectivas.
- 3.10. Propostas de redistribuição entre as rubricas de cada instituição beneficiária, poderão ser consideradas até 2 vezes por ano, devendo obedecer aos seguintes princípios:
- 3.10.1. A primeira deverá ser efectuada até **31 de Julho/Agosto** (altura da avaliação do 1º Semestre) e a segunda, até **31 de Outubro** do ano em curso, devendo ser guiados pelos mesmos princípios da Planificação Integrada, não ultrapassando os montantes globais alocados previamente aprovados, e mantendo-se no âmbito das presentes NdG.
- 3.10.2. As referidas propostas devem ser enviadas pelas instituições de Saúde à respectiva DPS's a que se subordinam, para análise, parecer e aprovação dos respectivos Directores Provinciais de Saúde.
- 3.10.3. Devem ser acompanhadas pelo Plano Integrado de Alocação de cada instituição, reflectindo as alterações propostas, incluindo a revisão do respectivo plano de necessidades orçamentais, com fundamentação detalhada.
- 3.10.4. Caso as propostas de redistribuição sejam aprovadas, as DPS's devem enviá-las ao MISAU e às respectivas instituições de Finanças para seu conhecimento.

4. Disponibilização dos Fundos

- 4.1 Os parceiros signatários da Adenda do MoU para o FCP são responsáveis pela disponibilização ao MISAU/DAG, do montante das contribuições acordadas, em Dólares Americanos. Os fundos deverão ser depositados numa conta do Banco Comercial, a ser indicado pela DAG.
- 4.1.1. A disponibilização destes fundos será efectuada em duas porções anuais – correspondendo cada uma delas a 50% do montante total acordado. A 1ª. Porção será disponibilizada até ao dia 05 de Janeiro e a 2ª. Porção, até ao dia 30 de Junho de cada ano
- 4.2. A DAG é responsável pela disponibilização do FCP às instituições beneficiárias, em moeda local.
- 4.2.1. A disponibilização dos fundos será efectuada, para **Outras Despesas com o Pessoal, Bens & Serviços, Despesas de Capital, Salários e Pequenos Investimentos**, em 2 porções anuais - a 1ª e a 2ª Porções - correspondendo cada uma delas a 50% da alocação anual. A 1ª Porção será disponibilizada durante o mês de Janeiro, e a 2ª. Porção durante o mês de Junho.

4.2.2. Tomando como base os planos integrados de alocação do FCP, aprovados pelo CGF e comunicados as instituições beneficiárias, através das cartas oficiais referidas no Art. 3.5. a DAG:

4.2.2.1. Dará ordem, ao Banco Comercial, de transferência bancária directamente a favor de cada DPPF, dos valores globais correspondentes a cada porção, nas datas estipuladas em 4.2. O Banco aplicará a taxa de câmbio do dia para efectuar as transferências.

4.2.2.2. Assim que o Banco confirmar as transferências à DAG, esta deverá enviar cartas com cópias dos bordereaux às DPS's e DPPF's. Estas cartas deverão ser acompanhadas dos Planos de Alocação e dos Planos de Desembolso. A DAG deverá enviar ainda cópias destas cartas a todas as Direcções Nacionais, aos Parceiros e ao Governo da Província.

4.2.3. Por sua vez as DPPF's deverão acusar a recepção dos fundos à DAG assim que o dinheiro der entrada nas contas bancárias do FCP.

4.2.3.1. As DPPF's deverão comunicar qualquer demora que eventualmente se possa verificar na entrada dos fundos do FCP transferidos para a respectiva conta bancária.

4.3. As DPPF's disponibilizarão os fundos às respectivas instituições beneficiárias, de acordo com os respectivos planos integrado de alocação e de desembolso do FCP, seguindo os procedimentos da execução orçamental descritos no Capítulo 5.

5. Execução Orçamental

5.1. Compete às DPPF's zelarem pela correcta execução dos fundos do FCP, com base nos planos integrados de alocação do FCP, aprovados pelo CGF, e com base nestas NdG.

5.2. Cada DPPF possuirá uma conta bancária específica designada FCP - Saúde, onde serão creditadas as transferências bancárias enviadas pela DAG. A referida conta bancária servirá para reconstituição do fundo permanente do FCP das instituições da Saúde abrangidas

5.2.1. Das assinaturas autorizadas, a assinatura do Director Provincial do Plano e Finanças, ou do respectivo Director-Adjunto, ou em quem deleguem essa função, é obrigatória para a movimentação desta conta bancária.

5.3. As contas bancárias específicas, referidas em 5.2, não poderão ser utilizadas para movimentar fundos provenientes do PROSAUDE, ou provenientes de iniciativas globais ou de outros doadores. Não poderão também ser utilizadas

para movimentar fundos do OE ou para fundos provenientes de qualquer tipo de Receita do Estado.

5.4. Cada DPS e suas instituições subordinadas beneficiárias, possuirão uma conta bancária específica designada FCP - Saúde, onde serão creditados os fundos do FCP recebidos directamente da respectiva DPPF.

5.4.1. As contas bancárias específicas, referidas em 5.4, não poderão ser utilizadas para movimentar fundos provenientes do PROSAUDE, ou provenientes de iniciativas globais ou de outros doadores. Não poderão também ser utilizadas para movimentar fundos do OE ou para fundos provenientes de qualquer tipo de Receita do Estado.

5.5. Cada instituição da Saúde beneficiária assegurará o funcionamento de uma Comissão Administrativa para a gestão dos fundos do FCP, podendo ser a mesma que gere os fundos do OE.

5.6. Os demais procedimentos de execução do FCP são os mesmos adoptados para a execução dos fundos do OE, com as seguintes excepções:

5.6.1. Não há retenção de 10% sobre os montantes disponibilizados.

5.6.2. O primeiro adiantamento efectuado no início do exercício financeiro, pelas DPPF's, às respectivas instituições de saúde, corresponderá a 25% da alocação anual;

5.6.3. O valor do saldo a nível das DPPF's, em 31 de Dezembro de cada ano, não reverte a favor dos cofres do Estado - transita para o ano seguinte, e faz parte do valor da alocação anual planificada, pelo que será deduzido pela DAG, do montante a disponibilizar na 2ª Porção do ano seguinte. Este valor do saldo a nível da DPPF's deverá ser redistribuído, por toda a província, após o encerramento do exercício financeiro.

5.6.4. O disposto no artigo 5.6.3 aplica-se também aos fundos do FCP destinados a Salários e Pequenos Investimentos, a menos que o facto de haver saldo seja resultante de salários em atraso ou de processos de compras em curso. Neste caso, esse facto deve ser demonstrado, não sendo aplicável a dedução desse valor ao montante a disponibilizar na 2ª Porção referente a Salários e a Pequenos Investimentos (ver Art. 4.2.).

5.6.5. O valor do saldo nas instituições beneficiárias de Saúde, em 31 de Dezembro, não reverte a favor do Estado - transita para o ano seguinte, sendo adicional ao valor da alocação anual planificada, pelo que deverá ser considerado como um reforço à alocação anual do FCP.

5.7. As DPPF's, bem como as instituições de Saúde beneficiárias do FCP, procederão ao encerramento anual de contas (Gastos Correntes, Salários e Pequenos Investimentos), da seguinte forma:

5.7.1. As instituições da Saúde beneficiárias do FCP, devem apresentar às DPPF's até final de Fevereiro, o último Processo de Contas do exercício anterior, acompanhado do cheque do respectivo saldo remanescente.

5.7.2. Os cheques relativos ao saldo final das instituições da Saúde, serão depositados na mesma conta em uso nas DPPF's para movimento dos fundos do FCP.

5.7.3. As DPPF's após recepção dos Processos de Contas de encerramento do exercício das instituições da Saúde beneficiárias do FCP, procederão ao encerramento das suas contas, elaborando Balancetes a nível da DPPF e das instituições da Saúde beneficiárias, com as posições dos saldos apuradas após o encerramento das contas.

5.7.4. Estes balancetes de encerramento deverão ser enviados à DAG e às DPS's, até ao dia 31 de Março.

5.7.4.1. Se alguma instituição de Saúde não cumprir com o estabelecido no Artº.5.7.1., as DPPF's poderão elaborar e enviar os balancetes de encerramento no prazo previsto no Artº. 5.7.4., devendo o balancete, a nível da DPS (Tabela B), conter a informação dos saldos de todas as instituições de Saúde, sendo nulo para aquelas que encerraram o seu exercício e de valores positivos para aquelas que não o façam dentro do prazo previsto no Artº.5.7.1.

5.7.5. As DPPF's que não apresentem os Balancetes de encerramento no prazo previsto no ponto 5.7.4, verão suspenso o envio da 2ª porção do exercício em causa.

5.7.5.1. A suspensão da 2ª. porção será levantada às DPPF's, logo que o Balancete de encerramento seja apresentado.

5.7.6. As instituições da Saúde que não apresentem às DPPF's os Processos de Contas de encerramento e o respectivo cheque de devolução do saldo final, ou cujo processo de contas de encerramento não seja devidamente liquidado e o saldo final aceite pelas DPPF's, no prazo previsto em 5.7.1, verão suspensa a 2ª porção até ao encerramento do exercício em causa.

5.7.6.1. A suspensão da 2ª. porção será levantada às instituições de Saúde referidas no Artº. 5.7.6., logo que o "Mapa Demonstrativo da Posição de Saldos do Ano Anterior" anexo

aos balancetes trimestrais (referidos no Artº. 5.13., apresentarem saldo nulo.

- 5.7.7. As DPPF's, para além dos livros oficiais de escrituração, utilizarão para controlo destes fundos o livro já em uso, conhecido por Livro de Razão e que passa a ter a designação de Livro de Controlo de Saldos.
- 5.7.8. As DPPF's após encerramento do exercício, procederão à abertura de um fólio designado Fólio de Encerramento no Livro de Controlo de Saldos (Razão). Para este novo fólio as DPPF's vão transferir os saldos apurados no balancete de encerramento de cada instituição a nível DPPF, e das instituições de Saúde beneficiárias (valor dos cheques recebidos das instituições).
- 5.8. As DPPF's procederão à abertura do novo exercício, com o lançamento no fólio de cada instituição da Saúde do valor correspondente à primeira porção recebida da DAG.
- 5.9. O valor dos saldos a nível da DPPF, nos respectivos Balancetes de encerramento, terá que ser igual ao saldo do Fólio de Encerramento-DPPF, no Livro de Controlo de Saldos, e será deduzido pela DAG na 2ª Porção do Plano Anual.
- 5.9.1. As DPPF's procederão à transferência do saldo do Fólio de Encerramento do Livro de Controlo de Saldos, para os fólios das instituições da Saúde beneficiárias do FCP, de acordo com o plano de redistribuição destes saldos, efectuado no plano de desembolsos elaborado pela DAG, e enviado aquando da disponibilização da 2ª Porção.
- 5.9.2. A redistribuição deste saldo pelas instituições beneficiárias de Saúde, será calculado tendo por base o plano de alocação anual, i.e. proporcional ao valor da alocação anual planificada para cada uma das referidas instituições de Saúde.
- 5.10. O valor dos saldos a nível das instituições da Saúde beneficiárias, nos respectivos Balancetes de encerramento, terá que ser igual ao saldo do Fólio de Encerramento-DPS no Livro de Controlo de Saldos, e será adicionado ao valor da respectiva alocação anual inicialmente planificada, sendo considerado como um reforço à alocação anual inicial.
- 5.10.1. Cada uma das instituições da Saúde beneficiárias (que registem saldos nos balancetes de encerramento), deverão submeter à aprovação da **DPS**, a proposta de revisão do plano de alocação inicial aprovado pela DAG, reflectindo a distribuição do referido reforço, por rubrica, **até 30 de Maio**.
- 5.10.2. As instituições de Saúde beneficiárias, caso as propostas de

distribuição deste reforço sejam aprovadas, devem enviá-las à DAG e às respectivas instituições de Finanças para seu conhecimento.

5.11. Os procedimentos referentes à prestação de contas e à reconstituição do fundo do FCP, das instituições de Saúde beneficiárias, são os seguintes:

5.11.1. A DAG deverá apresentar os seguintes documentos aos Parceiros Signatários, nos prazos abaixo indicados:

- Balancetes trimestrais, a nível da DPS e DPPF de todas as províncias (até ao fim do 2º. mês do trimestre seguinte)
- Relatório de Execução dos Fundos do FCP a nível da DAG (até ao fim do 1º. mês do trimestre seguinte)
- Relatórios de encerramento de contas anual e respectiva posição de saldos das DPS's, DPPF's e da conta da DAG (até 30 de Abril do ano seguinte)
- Ponto de situação das províncias no que diz respeito à elaboração dos planos anuais Provinciais Financeiros Integrados (até 30 de Julho), e Relatórios Anuais Provinciais (até 30 de Abril do ano seguinte)

5.11.2. A prestação de contas deve ser efectuada mensalmente, pelas Instituições da Saúde Beneficiárias (DPS's, e suas Instituições Subordinadas) e deve ser entregue à respectiva DPPF, a qual procederá à análise do respectivo processo de contas.

5.11.2.1. Os processos de contas referidos em 5.11.2 só serão entregues às DPPF's, e após a verificação pelos Departamentos Provinciais de Administração e Gestão das respectivas DPS's, e o visto do Director Provincial de Saúde,

5.11.3. Se o processo de contas for aceite, a respectiva instituição das Finanças emite um cheque de reposição a favor da instituição da Saúde, de igual valor ao que foi aceite como justificado, utilizando para o efeito um impresso de Conferência dos Processos de Contas, já em uso em algumas DPPF's (Tabela G).

5.11.4. Se o processo de contas não estiver conforme, este é oficial e formalmente devolvido à instituição de Saúde em causa (com protocolo), para a devida correcção e posterior reenvio à instituição das Finanças.

5.11.4.1. As instituições de saúde poderão retirar dos processos de contas devolvidos, os documentos que contenham irregularidades, e re-submeter o referido processo à DPPF para reposição do valor correctamente justificado.

5.12. As DPPF's elaborarão e enviarão trimestralmente à DAG, os Balancetes da execução dos fundos do FCP, referentes às DPS's.

5.12.1. As DPPF's deverão enviar trimestralmente, juntamente com os respectivos balancetes, um mapa demonstrativo da posição dos saldos do ano anterior, das instituições de Saúde que não encerrarem o exercício no prazo previsto no Artº. 5.7.1.

5.13. Os modelos de balancetes fazem parte integrante das presentes Normas de Gestão e destinam-se a:

- * Tabela A) para movimentos financeiros entre a DAG e DPPF's, referente aos fundos do FCP (para Gastos Correntes, Salários e Pequenos Investimentos);
- * Tabela B) para os movimentos financeiros entre as DPPF's e as instituições da Saúde beneficiárias e DPS, referente a fundos do FCP (para Gastos Correntes, Salários e Pequenos Investimentos);
- * Tabela B1) para demonstração da posição dos saldos do ano anterior, dos fundos do FCP, das instituições de Saúde que não encerraram o seu exercício na data prevista no Artº. 5.7.1., cujos saldos mostravam valores positivos nos balancetes de encerramento referidos no Artº. 5.7.4., que se denominará "Mapa Demonstrativo da Posição de Saldos do Ano Anterior"

5.14. Os balancetes deverão dar entrada na DAG o mais tardar **até ao dia 30 do mês seguinte no fim de cada trimestre**.

5.14.1. Uma cópia dos balancetes será obrigatoriamente enviada pelas instituições das Finanças às respectivas instituições da Saúde, para efeitos de compatibilização da informação entre ambas as instituições.

5.15. Os registos referentes à execução dos fundos do FCP são efectuados nos mesmos modelos dos livros de registo obrigatório utilizados pelo OE, sendo os demais procedimentos os mesmos adoptados para a execução dos fundos do OE, com as excepções já mencionadas no ponto 5.7.

5.16. Após a recepção da 1ª Porção do FCP, as DPPF's emitirão cheques ou transferências bancárias a favor das instituições beneficiárias no montante correspondente a 50% do valor recebido na referida 1ª Porção (isto é 25% do valor da alocação anual). Os restantes adiantamentos às instituições de saúde serão efectuadas por reposição dos valores justificados nos processos de contas.

6. Monitorização e Avaliação

6.1. As DPS's **realizarão em Julho/Agosto a monitorização semestral** do grau de implementação do plano de actividades e do plano orçamental, com base no plano integrado de alocação aprovado e assinado entre ambas as partes.

- 6.1.1. As instituições beneficiárias poderão solicitar apoio ao MISAU para a monitorização semestral.
- 6.2. As DPS's realizarão em Janeiro/Fevereiro a avaliação anual do grau de implementação do plano de actividades e do plano orçamental, com base no plano integrado de alocação aprovado e assinado entre ambas as partes.
- 6.2.1. A avaliação anual poderá contar com a participação do MISAU caso as instituições beneficiárias o solicitem.
- 6.3. A monitorização semestral e a avaliação anual seguirão a metodologia de planificação integrada em vigor (ou outra que venha a ser oficialmente aprovada, por consenso, pelo MISAU e parceiros), incluindo obrigatoriamente a seguinte informação referente ao período/semestre em causa:
- * Actividade realizada (curativa e preventiva);
 - * Rede Sanitária, Recursos materiais e humanos
 - * Disponibilidade total de fundos, Medicamentos e Bens em Espécie
 - * Execução orçamental do Fundo Material (fundos do OE e fundos externos, incluindo o FCP);
 - * Indicadores de Disponibilidade, Cobertura, Utilização, Eficiência e Qualidade de Serviços
- 6.4. Uma vez feitas a monitorização semestral e a avaliação anual, as DPS's, submeterão à DAG e DPC o respectivo relatório analítico e dados estatísticos.
- 6.5. Com base nos relatórios analíticos e nos dados estatísticos submetidos após a avaliação anual o mais tardar até 30 de Maio, o MISAU - DPC e DAG - elaborarão e divulgarão às instituições beneficiárias e aos parceiros uma brochura contendo a informação estatística sumária anual.
- 6.5.1. A disponibilização da 2ª. Porção do FCP, dos Parceiros Signatários à DAG, está condicionada à realização da avaliação anual e aos respectivos resultados, assim como à elaboração e divulgação da brochura contendo a informação sumária estatística anual.

7. Documentação/Procedimentos Administrativos

As instituições da Saúde e das Finanças tomarão em consideração os aspectos a seguir descritos, com vista ao estabelecimento de um sistema de controlo interno adequado:

- 7.1. As DPS's e respectivas instituições subordinadas, efectuarão mensalmente a Reconciliação da Conta Bancária, utilizando para o efeito os modelos das Tabelas C) e D).

- 7.2. Junto com os Processos de Conta Mensais as DPS's e respectivas instituições subordinadas, deverão enviar às DPPF's, os mapas de Reconciliação da Conta Bancária, atrás referidos como Tabelas C) e D)
- 7.3. As DPPF's, efectuarão mensalmente a Reconciliação da Conta Bancária, utilizando para o efeito os modelos das Tabelas C) e D).
- 7.4. Junto com os Balancetes Trimestrais, as DPPF's, deverão enviar à DAG, os mapas de Reconciliação da Conta Bancária, atrás referidos como Tabelas C) e D), relativos ao último mês.
- 7.5. As DPPF's em colaboração com as instituições da Saúde beneficiárias deverão efectuar, regularmente a reconciliação dos saldos apurados no seu Livro de Controlo de Saldos (LCS) com os saldos apurados no LCB de cada instituição da Saúde beneficiária do FCP. Para as DPPF's deverão utilizar os modelos das Tabelas (Tabelas E) e F). Cópia destes modelos com as reconciliações, de cada instituição deverão ser arquivadas nas DPPF's.
- 7.6. Todos os pagamentos serão efectuados através de cheque, transferência bancária ou outro método legal utilizado para pagamentos com fundos do Estado.
- 7.7. Não será contabilizado qualquer movimento sem que exista um documento representativo e comprovativo da respectiva operação.
- 7.8. Antes da efectivação de qualquer despesa, deve existir uma autorização para a sua realização e esse facto deve ficar evidente na documentação de suporte. Essa autorização só será dada após certificação de que existe verba disponível para o efeito.
- 7.9. Quando se recebem documentos para contabilizar observar-se-á cuidadosamente:
- * Se está em nome da instituição em causa;
 - * Se tem rasuras;
 - * Se o documento é original e autêntico;
 - * Se tem data actualizada;
 - * Se o conteúdo permite proceder adequadamente ao seu lançamento;
 - * Se os cálculos estão correctos;
 - * Se é evidente em como foram conferidos, verificando a respectiva assinatura/rubrica;
 - * Se está confirmada a recepção dos materiais ou a execução dos serviços, mediante uma declaração, no verso, conforme previsto e do teor descrito no ponto 8.6 das presentes Normas de Gestão;
 - * Se está em conformidade com a legislação fiscal em vigor.

- 7.10. Aquando do envio dos cheques, pedido de transferência bancária ou outro documento de pedido de pagamento para assinatura, anexar-se-á a requisição, como parte da documentação de suporte, a qual deverá ter sido previamente autorizada pela entidade competente.
- 7.11. Após a efectivação do pagamento, a respectiva documentação de suporte (Cotações, Requisições Externas, Guias de Remessa, Facturas, Recibos, Vendas-a-Dinheiro etc.) será carimbada com o carimbo de "Pago".
- 7.12. Os documentos de suporte devem ter a evidência de ter sido examinados pelas pessoas que assinaram o cheque.
- 7.13. A emissão de cheques será efectuada com uma cópia, seja fotocopiando o cheque, seja através de químico, com uma pequena folha por baixo.
- 7.14. Aos cheques cancelados será imediatamente inutilizado o selo, mencionando a vermelho a palavra Anulado, e deixando o seu número intacto.
- 7.15. A classificação orçamental a utilizar nas requisições e no balancete mensal resumo, terá a mesma codificação usada no Classificador de Despesas utilizado para os fundos do OE.

8. Compras/Prestação de Serviços/Controle de Stocks

- 8.1. As aquisições de bens e serviços serão efectuadas segundo as regras previstas no Decreto no.42/89 (Regulamento de Aquisições de Bens e de Requisição de Serviços para os Órgãos do Aparelho de Estado).
- 8.2. As compras no exterior deverão obedecer ao documento "Manual de Procura do PROSAUDE" aprovada entre os Parceiros Signatários do PROSAUDE e MISAU.
- 8.3. Conforme estabelecido para o OE, existirá uma Comissão de Compras em cada instituição da Saúde. As propostas serão solicitadas em envelope fechado e abertas em simultâneo. Desse acto será elaborada uma acta com a indicação da proposta seleccionada.
- 8.4. O desencadeamento do processo de compra partirá do sector beneficiário, o qual emitirá um requisição interna justificando a compra e a sua aplicação.
- 8.5. O Sector de compras/aprovisionamento desencadeará a prospecção de mercado e efectuará a proposta de compra ao Departamento Financeiro, o qual, após verificação de que existe disponibilidade orçamental, solicitará autorização de compra à Direcção. Só após essa autorização, se emitirá o respectivo cheque.
- 8.6. A recepção dos bens adquiridos ou da prestação de serviços, será efectuada por alguém independente do sector de compras e da contabilidade (de preferência o

9. Inspecção e Auditorias

9.1. O FCP será objecto de inspecções e auditorias, segundo um plano de acção elaborado anualmente, do MISAU e do MPF, efectuadas pelas seguintes instituições:

9.1.1. Inspecção Geral de Saúde do MISAU e/ou pela Inspecção Geral de Finanças e por Instituições do nível central

9.1.2. DPS's e/ou DPPF's - a nível provincial

Cada DPPF realizará, através do seu Departamento de Auditoria, pelo menos uma auditoria anual à respectiva DPS propriamente dita e a 50% das suas instituições subordinadas, devendo cobrir obrigatoriamente as DDS's com Hospitais Rurais, Hospitais Especializados, Hospitais Gerais, Hospital Provincial e Instituições de Formação.

9.1.3. Ao nível nacional com base nos planos do Gabinete de Inspecção do MISAU, e da Inspecção Geral de Finanças.

- O MISAU/GI e o MPF/IGF realizarão pelo menos 6 (seis) inspecções e 6 auditorias, incluindo fundos do OE e Receitas do Estado (incluindo obrigatoriamente as receitas da Farmácia).

9.2. O FCP será igualmente objecto de auditorias a efectuar uma vez por ano, pela IGF-MPF, com o apoio da AT contratada pelo IGF-MPF, obedecendo às normas e procedimentos utilizados pelo Estado

- Estas auditorias deverão abranger não só o FCP, mas também o OE, a nível das DPS's, DDS's e outras instituições subordinadas das DPS's, e as DPPF's
- Os planos anuais de Inspecção e Auditoria deverão ser aprovados pelos Parceiros Signatários durante o último trimestre de cada ano.
- As auditorias deverão ser efectuadas durante o período de Abril e Dezembro de cada ano, sendo os relatórios entregues num máximo de 45 dias após a efectivação de cada auditoria.

9.2.1. Em caso de suspeita de duplicação de pagamentos, a entidade competente designada pela SDC poderão ter acesso à documentação dos fundos do OE e/ou das Receitas do Estado relacionada com o caso.

9.3. Por acordo entre o MISAU, o MPF e os Parceiros Signatários, os fundos do FCP, a nível provincial poderão igualmente ser abrangidos por auditorias obedecendo a padrões internacionais, segundo Termos de Referência aprovados pelo MISAU, o MPF e Parceiros Signatários. Estas auditorias serão realizadas por empresas com capacidade técnica instalada em Moçambique, seleccionadas mediante concurso público.

- 9.3.1. Em caso de suspeita de duplicação de pagamentos, os auditores poderão ter acesso à documentação dos fundos do OE e/ou das Receitas do Estado relacionada com o caso.
- 9.4. A conta do FCP, gerida pela DAG, será objecto de uma auditoria anual, realizada pela mesma empresa de auditoria independente e internacionalmente reconhecida, e de acordo com princípios de contabilidade geralmente aceites, que irá auditar as contas do PROSAUDE.
- 9.5. Os relatórios das missões de auditoria serão do conhecimento do MISAU/IG e DAG, do MPF/IGF e DNCP, assim como das instituições da Saúde e das instituições das Finanças concernentes.
- 9.5.1. Quando nas auditorias se detectem desvios de fundos da FCP, aplicar-se-ão os procedimentos previstos na legislação em vigor, devendo deles dar-se conhecimento oficial e regular aos Parceiros Signatários da AMoU do FCP.

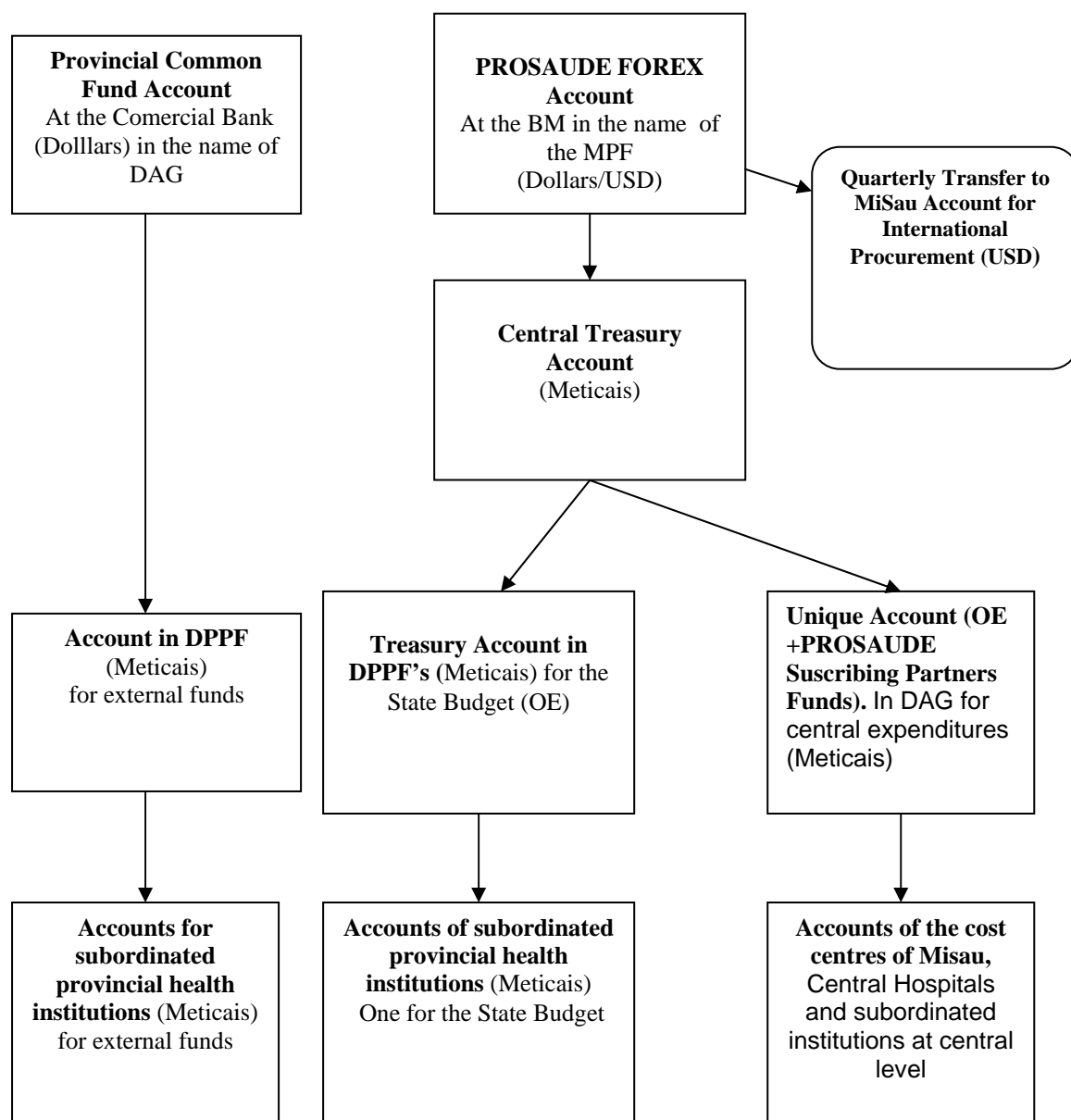
Maputo, ____ de Maio de 2004

Ministério da Saúde/DAG

Embaixada da Finlândia

(Em representação dos Parceiros Signatários da AMoU do FCP)

MECHANISM OF PROSAUDE AND PROVINCIAL COMMON FUND FINANCIAL FLOW



TERMS OF REFERENCE
FOR
ADVISORY OF THE DIRECTORATE OF ADMINISTRATION AND MANAGEMENT (DAM)
AND OF PLANNING AND COOPERATION (DPC)
IN THE FRAMEWORK OF THE
PROVINCIAL COMMON FUND

1. Introduction

1.1 With the objective of reinforcing the State Budget (OE) for current expenditures, in the health sector, a programme of Budget Assistance to the Health Sector was initiated in the beginning of the 90s by the Swiss Development and Cooperation Agency (SDC). In the first years, only SDC financed this expenditures and the funds were sent to the provinces using the state mechanisms, through the Provincial Directorates of Finance (DPPF's). Other donors decided later to adhere to this mechanism, namely Ireland (1995) and Norway (1999). From the moment that Norway adhered to this mechanism, a Common Fund for Current Expenditure (FCGC) was created in January 1999. In 2003, other donors, namely the European Union, France and Denmark joined the FCGC. The Spanish Cooperation has already contacted SDC expressing its interest to join this initiative as from January 2004, moment in which the Provincial Common Fund (PCF) will be operational. For this purpose, an Addendum of Memorandum of Understanding (AMoU) on the PCF is to be signed still in 2003.

1.1 The planification budgeting, allocation, channelling, monitoring and auditing of the FCGC was conducted for a period of more than ten years by SDC. The establishment of the FCP, in January 2004, is intended that the management be conducted by the Ministry of Health (MISAU), through its Directorates of Administration and Management (DAG) and of Planning and Cooperation (DPC), as it is described in Section 7 of PROSAUDE AMoU.

1.2 It was a consensus between MISAU and SDC that the transfer of the management of the PCF will be conducted in a gradual manner – as it is detailed in Annex 10D, Chronogram of transfer of FCP management from SDC to MISAU – during the last 3 months of 2003 and during the year of 2004. To facilitate this transfer and with the objective of reinforcing the technical Group (GT) of the Committee of Financial Management (CGF), it was decided to contract Technical Assistance for the two National Directorates, which are responsible for the management of the FCP. It is with this objective in mind that the Terms of Reference (TdR's) are conceived.

2. Objectives and Duration

The present advisory is aimed to reinforce the capacity of MISAU - DAG/DPC, mainly the TG of the CFM, in the framework of the PCF and in other similar areas.

The Advisers are contracted for a period of 2 years to work on full time basis. After a 3 month probation period, the contract will be subject to a joint annual evaluation in order decide formally on their continuity. This evaluation will be made by DAG/DPC.

3. Responsibilities

3.1 Participate in the Planning and Integrated Financial management exercises of the Provincial Directorates of Health (DPS's) whenever requested by these directorates to support their on-the-job training activities. These exercises are based on the Integrated Planning Methodology, or another that may be approved, as it has been approved by MISAU and by the subscribing Partners of the AMoU.

3.2 Elaborate the FCP General annual Plan of Allocation and of the State Budget (OE) and the respective justification based on the criteria of allocation, periodicity and equity, namely:

- Activity (Attendance Units adjusted by level of attention)
- Population Data
- Health Network (available beds)
- Poverty Rate
- Population Density (Inverted)
- Capacity to use the Funds (from the previous year)
- Levels of contribution of other financiers (SB) and other Partners outside the PCF

The quota to be allocated to each province is fixed on the basis of the application of several indicators. This quota corresponds to the desired portion (%) of the total financing that each province might receive, considering the principles of equity (population), demand (activity) installed capacity (beds), local situation (poverty) and access conditions (population density). The quota is obtained through a pondered sum of these 5 basic criteria that, in order to be included in the formula of allocation, are transformed into factors to which are attributed a certain weight. The following weights are attributed to each of these indicators: population 0.25, beds 0.20, activity 0.40, poverty 0.05 and density 0.10.

3.3 Issue technical views on the Integrated Provincial Plans sent by the DPS's and submit them for approval by the CGF.

3.4 Elaborate the FCP General Annual Plan of Disbursements, after the approval of the FCP General Annual Plan of Allocations by the CGF, within the deadlines fixed in the FCP Norms of Management and submit to the CGF for further transfer of funds to the DPPF's.

3.5 Undertake a semester analysis of the level of execution of the FCP (in general) for each province, in order to make the necessary adjustments in the annual planning to be submitted to the CGF and to the Subscribing Partners of the AMoU.

3.6 Undertake a semester analysis of the balance sheets of the FCP submitted by DPPF's and their (possible) financial data correction/adjustment/harmonisation in close coordination with DAG accountancy, the General Health Inspection team (IGS) and the DPPF's themselves.

3.7 Compilation and computerisation (Data base) of the information collected during the of Integrated Planning exercises (PI), as well as its processing and analysis, in coordination with GT. Based on this information, produce the Annual Statistical Information Summary so that the CGF can disseminate it at all levels.

3.8 Participate in other activities, such as joint meetings with DAG, DPC, partners and MPF aimed at coordinating, programming, analysing and monitoring the implementation of the Provincial Plans.

3.9 Provide technical advisory services to the gradual process of transfer of the FCP management from SDC to MISAU, with technical support from SDC.

3.10 Prepare the letters to be sent to the provinces (DPS's and DPPF's with copies to the Provincial Governor and to the Subscribing Partners of the AMoU) on the occasion of sending the Plans of Allocation, sending of confirmation and of bank transfers.

3.11 Technical views on the requests for redistribution of the funds requested by the provinces so that the CFM can take decisions accordingly.

3.12 Work on the compilation of the provincial operational and budgeting plans, including the component of monitoring and evaluation, and prepare the respective support documents to be sent to all the Subscribing Partners of the AMoU.

4. Institutional Dependency

The Advisers will sign a full time contract with MISAU and will work directly subordinated to DAG/DPC and in coordination with the other technical team members, namely:

- The other Advisers from DAG and DPC;
- The CFM and with GT-CGF
- The Auditors from IGS and from IGF.

5. Expected Results

The following results are expected from the present advisory:

- The General Annual Plan of Allocation of the PCF elaborated and regularly reviewed/adjusted up to the maximum of twice a year.
- The Annual Operational and Budgeting Plan of the IP elaborated and implemented, with the necessary adjustments.
- The General Annual Plan of Disbursements (1st and 2nd portions) of the PCF elaborated on the basis of the Integrated Provincial Plans drafted by Provincial Health Directorates (DPS's) in accordance with the PI methodology in force and in accordance with the technical views.
- Balance sheets submitted by DPPF analysed and corrected/adjusted; information analysed with the audit team.
- Advisory and follow up to the Provincial Planning guaranteed – including the coordination with several partners locally.
- Advisory process on the integration of the PCF in the OE ensured; the plan of action elaborated in a realistic way and its implementation made easier, with the necessary technical assistance; compilation of the operational and budgeting plans, information and counselling of the other Subscribing Partners of the AMoU guaranteed.
- The Annual Statistical Information Summary produced and disseminated to all National and Provincial Directorates of MISAU and the Subscribing Partners of the AMoU.

DOCUMENTO TÉCNICO N° 4 (inglés)

MISAU Cycle of Planning, Budgeting and Monitoring

January-February	<p>Announcement of budget limits approved by PROSAUDE for the current year and adjustments in the respective institutions.</p> <p>Closure of the financial accounts of the previous year.</p> <p>Request for transfer of the 1st Portion of the FCP from DAG to DPPF's</p> <p>Analysis of the 4th Quarter balance sheets</p> <p>Analysis and dissemination of the "Provincial Status "</p> <p>Participation in the annual provincial evaluations</p>
March	<p><i>Joint evaluation of the sector (MISAU – team of external auditors) using a list of key indicators of PESS, among others.</i></p>
April-May	<p><i>Elaboration and submission to the Provinces of the Global Annual Plan of Allocations of the PCF. Indicative contributions for the following year communicated by Signatory Partners to MISAU, by 2nd May.</i></p> <p><i>Closure of the financial accounts of the previous year in all the provinces.</i></p> <p><i>Reception and analysis of the closing balance sheets.</i></p> <p><i>Reception and analysis of the 1st quarter balance sheets</i></p>
April-September	<p><i>Audit of PROSAUDE funds and of other funds managed at the level of DAG in the previous year. FCP Audit at the level of DAG Audits in all the provinces through out the year.</i></p>
May	<p><i>National health Coordinating Council:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. Presentation of Activities and Financial Annual report of the Health Sector, as well as the Statistical Information Summary</i> <i>2. Presentation of the joint evaluation report on the performance of the Health Sector</i> <i>3. Definition of annual priorities of the Health Sector</i>
May-June	<p><i>Elaboration of the plans of redistribution of outstanding balance at the level of DPPF's, based on the balance sheets.</i></p> <p><i>Elaboration Preparation of the plans of disbursements of the 2nd portion.</i></p> <p><i>Request for the transfer of the 2nd portion of the FCP from DAG to DPPF's.</i></p> <p><i>Elaboration and dissemination of "Statistical Information Summary".</i></p>
CCS June	<ol style="list-style-type: none"> <i>1. Presentation of the preliminary report on the annual audit</i> <i>2. Presentation of the joint mission report on the evaluation of the performance of the health sector</i> <i>3. Presentation of the priorities of the health sector</i> <i>4. Dissemination of budget limits (SB) .</i>
June-September	<p><i>Preparation of the Annual Operational Plan in each centre of costs and at the level of DPC/DAG.</i></p> <p><i>Submission and defence of the budget proposal at DNPO of the MPF, including the Integrated Provincial Plans</i></p> <p><i>Reception and analysis of the 2nd quarter balance sheets</i></p>
October	<p><i>Consolidation of the operational plan and presentation of the draft in TG-SWAP. Subscribing Partners and OE final financial commitments</i></p> <p><i>Reception and analysis of the 3rd quarter balance sheets</i></p>
CCS end of November - beginning of December	<ol style="list-style-type: none"> <i>1. Presentation and approval of the final report on the annual audit for PROSAUDE, for the Pharmaceutical Sector and for the Provincial Common Fund</i> <i>2. Presentation and approval of the of the budgeted Operational Plan with the priorities of the sector</i> <i>3. Presentation and approval of the proposal on allocation of funds to the centres of costs, for the Pharmaceutical Sector and for the Provincial Common Fund</i>
December	<p><i>Completion of the Operational and Budgeting Plan</i></p>

JOINT CHRONOGRAM OF TRANSFERT OF MANAGEMENT OF THE PROVINCIAL COMMON FUND-JUNE 2003 TO DECEMBER 2004

Activities (Actions to be undertaken)	Expected results	Responsibilities	Chronogram																							
			2003												2004											
			J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Meetings with DPC and DAG for exchanging ideas on transfer	Meetings held	SDC																								
Meetings in Namaacha with DAG, DPC and MPF to discuss the steps to be taken to elaborate MdE and the future of FCP	A 2 day meeting held	MISAU, MPF, SDC and Ireland																								
Meetings with DAG and DPC to discuss the steps to be taken to elaborate FCP documents	Meetings held with GT and CGF	MISAU and SDC																								
Elaboration of the AMdE for FCP	Addendum drafted	SDC																								
Elaboration of Management Norms (NdG) for FCP	Norms produced	SDC																								
Elaboration of the TdR for Technical Assistance to DAG and DPC	TdR's drafted	SDC																								

[illegible]

[illegible][illegible]

Adenda

ao

**Memorando de
Entendimento**

Entre

O GOVERNO DA REPÚBLICA DE
MOÇAMBIQUE
Ministério da Saúde

E

Agência Francesa de Desenvolvimento;
Agência Suíça para o Desenvolvimento e
Cooperação;
Comissão Europeia;
Embaixada da Dinamarca;
Embaixada da Irlanda;
Governo do Reino da Noruega;

Respeitante ao

FUNDO COMUM PROVINCIAL

Maputo, Maio de 2004

Addendum

To

**Memorandum of
Understanding**

Between

THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF
MOZAMBIQUE
The Ministry of Health

AND

French Development Agency;
Swiss Development and Cooperation Agency;
European Commission;
Embassy of Denmark;
Embassy of Ireland;
The Government of the Kingdom of Norway;

On the

PROVINCIAL COMMON FUND

Maputo, Maio 2004

<p>Introdução</p> <p>O Anexo 10 faz parte dos documentos elaborados no contexto do SWAP e é parte integrante do Memorando de Entendimento (MoU), assinado em de Novembro de 2003, no âmbito da constituição do PROSAUDE. Por consenso os Parceiros Signatários decidiram designa-lo de Adenda ao Memorando de Entendimento (AMoU).</p> <p>Tal como o MoU este documento não é um tratado internacional, e será regulado por disposições bilaterais e em caso de disputas, prevalece a versão Inglesa desta AMoU.</p> <p>Em casos de contradições e disputas entre o MoU e a AMoU prevalece o estipulado na AMoU.</p> <p>Cada uma das Agências bilaterais signatárias desta AMoU deverá assinar Acordos Bilaterais com o Governo de Moçambique, onde esteja especificado o montante das suas contribuições para o Fundo Comum Provincial (FCP).</p> <p>Assim ao abrigo do (i) PARPA, que define o Sector Saúde como área prioritária no desenvolvimento económico e social do país; do (ii) PESS 2001-2005 aprovado em Abril de 2001; e do (iii) Código de Conduta, assinado em Abril de 2001, revisto e assinado em Julho de 2003, é criado o Fundo Comum Provincial, como forma de consolidação da experiência do Apoio Orçamental às Direcções Provinciais de Saúde, ao longo de mais de uma década.</p> <p>No âmbito desta Adenda, as Agências Bilaterais signatárias da mesma serão daqui em diante e conjuntamente designadas por Parceiros Signatários.</p> <p>O Governo da REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, aqui representada pelo o Ministério da Saúde (daqui em diante designado por Governo) e os Parceiros Signatários, daqui em diante e conjuntamente designados por Signatários.</p> <p>Constituição do Fundo Comum Provincial (FCP)</p> <p>Há mais de dez anos a Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação (SDC) iniciou o seu programa de apoio orçamental ao Orçamento do Estado (OE) a nível de todo o país para o sector da saúde. A partir daí outras agências bilaterais decidiram juntar-se a este</p>	<p>1. Introduction</p> <p>Annex 10 constitutes part of the documents produced in the context of the health SWAP and it is an integral part of the Memorandum of Understanding (MoU) signed in November 2003, in the framework of the formation of PROSAUDE. By consensus the Signatory Partners have decided to call it an Addendum to the Memorandum of Understanding (AMoU).</p> <p>Like the MoU, this document is not an international treaty; it will be regulated by bilateral dispositions and in case of disputes the English version of this AMoU will prevail.</p> <p>In the event of contradictions and disputes between the MoU and the made, what is stipulated in the AMoU prevails.</p> <p>Each Bilateral Agency subscribing this AMoU, may sign separate bilateral agreements with the Government of Mozambique, specifying the respective amounts which will be provided to the FCP.</p> <p>Thus, in the context of (i) PARPA, which defines the Health Sector as a priority area in the economic and social development of the country; of (ii) PESS 2001-2005 approved in April 2001; and of (iii) Code of Conduct, signed in April 2001, revised and signed in July 2003, the Provincial Common Fund is created, as a way of consolidating the experience of Budget Support to the Provincial Directorates of Health for more than a decade.</p> <p>On the basis of this Addendum, the Bilateral Agencies signing it are hereafter and jointly designated as Signatory Partners.</p> <p>The Government of the REPUBLIC OF MOZAMBIQUE, represented by the Ministry of Health (hereafter referred to as Government) and the Signatory Partners, are hereafter and jointly referred to as Signatories.</p> <p>2. Establishment of the Provincial Common Fund (FCP)</p> <p>More than ten years ago, the Swiss Development and Cooperation Agency (SDC) started with its programme of budget support to the State Budget (OE) all over the country in the health sector. Since then, other bilateral agencies have joined this</p>
---	--

<p>mecanismo de canalização do seu apoio ao OE, no sector da saúde, para as despesas correntes, criando-se desta maneira o Fundo Comum de Gastos Correntes (FCGC).</p> <p>Até ao final de 2003 seis agências bilaterais financiavam o FCGC, sendo a SDC a entidade responsável pela planificação, alocação e gestão financeira deste fundo. Ao longo dos últimos anos foi-se discutindo a necessidade de passar estas funções da SDC para o Ministério da Saúde (MISAU). Foi consenso entre todos que a transferência da responsabilidade desta gestão deveria ser preparada ao longo de 2003 para se iniciar, de modo gradual, a partir de Janeiro 2004. O Cronograma desta transferência encontra-se em anexo no Documento Técnico N° 5.</p> <p>Conforme previsto na secção 3. b) do MoU os fundos do PROSAUDE serão canalizados para todo e qualquer centro de custos do sector saúde que receba e faça a gestão de fundos do OE os quais deverão ser utilizados de acordo com os Planos Operacional e Orçamental Anuais acordados. Uma lista de centro de custos deverá ser aprovada em conjunto com os Planos Operacional e Orçamental Anuais.</p> <p>Apesar de estar previsto que as Províncias sejam aprovadas como centro de custo, decidiu-se manter outra via de canalização dos fundos, num mecanismo paralelo ao PROSAUDE, criando-se desta forma o Fundo Comum Provincial (FCP). Este fundo constitui, pois, um mecanismo de canalização directo dos fundos dos Parceiros Signatários, que apoiam o sector saúde, para as Províncias.</p> <p>A secção 3. d) do MoU prevê que a médio prazo (3-5 anos), e conforme for considerado apropriado pela gestão do MISAU e Parceiros Signatários, o FCP seja transferido para a conta FOREX do PROSAUDE.</p> <p>Compromisso das Partes</p> <p>Os Parceiros Signatários comprometem-se a disponibilizar, ao MISAU, fundos destinados a complementar o OE, para o sector saúde, a nível das províncias.</p> <p>O MISAU compromete-se a planificar e alocar os fundos do FCP doados às províncias, utilizando os critérios definidos na metodologia de Planificação Financeira Integrada aprovada pelo MISAU, no PESS, e pelos parceiros, produzindo desta forma um único plano de</p>	<p>mechanism of supporting the OE in the health sector, supporting recurrent expenditures and creating in this way the Common Fund of Recurrent Expenditures (FCGC).</p> <p>Six bilateral agencies financed the FCGC by the end of 2003 and SDC was the entity responsible for planning, allocation and financial management of this fund. A discussion has been held over the past few years on the need to transfer these duties from SDC to the Ministry of Health (MISAU). All the stakeholders came to a consensus that the transfer of the responsibility of this management should be prepared during the year of 2003 in order to begin in a gradual manner, in January of 2004. The chronogram of this transfer is included in annex in Technical Document N° 5.</p> <p>As envisaged in section 3. b) of the MoU, the PROSAUDE funds will be channelled to any cost centre of the health sector, which receives and manages OE funds that will have to be used in accordance with the Annual Operational Plan and Budget. A list of the cost centres will be approved jointly with the Annual Operational Plans and Budgets.</p> <p>Although it was planned that Provinces should be approved as a cost centre, another decision was also taken on the basis of which the channelling of funds should be kept in a mechanism that is parallel to that of PROSAUDE, creating in this way the Provincial Common Fund (FCP). This fund is a direct mechanism of channelling funds from the Signatory Partners, who support the health sector in the Provinces.</p> <p>Section 3. d) of the MoU envisages that, in the medium term (3-5 years), and as it may be deemed appropriate by the management of MISAU and by the Signatory Partners, that the FCP be transferred to the PROSAUDE FOREX account.</p> <p>3. Commitment of the Parties</p> <p>The Signatory Partners commit themselves to providing MISAU with funds to complement the OE in the health sector at provincial level.</p> <p>MISAU commits itself to plan and allocate the donated FCP funds to the provinces, using the criteria defined in the methodology of Integrated Financial Planning approved by MISAU, in the PESS, and by the partners, producing in this way a single plan of allocation of funds to all the</p>
--	--

<p>alocação de fundos para todas as províncias.</p> <p>As DPS's comprometem-se a Planificar, Orçamentar e Alocar os fundos do FCP e do OE de acordo com os critérios estabelecidos na metodologia de Planificação Financeira Integrada aprovada pelo MISAU, no PESS, e Parceiros Signatários, comprometendo-se ainda a utilizar os fundos obedecendo aos Planos aprovados pelo Comité de Gestão Financeira (CGF), criado no âmbito do PROSAUDE, e de acordo com as cláusulas previstas nas Normas de Gestão Administrativas e Financeiras, daqui em diante designadas por Normas de Gestão (NdG) do FCP.</p> <p>A Metodologia da Planificação Financeira Integrada usará como pacote informático o Sistema Integrado de , Monitorização e Planificação (SIMP) que está a ser desenvolvido pelo MISAU.</p> <p>As DPPF's executarão os fundos de acordo com as cláusulas previstas nas NdG do FCP e obedecendo aos Planos aprovados pelo CGF, tal como acontecia no passado com o FCGC.</p> <p>Gestão do Fundo Comum Provincial</p> <p>A gestão do FCP tem como base de suporte esta Adenda e os seguintes Documentos Técnicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Documento Técnico N° 1 - Normas de Gestão Administrativas e Financeiras do Fundo Comum Provincial • Documento Técnico N° 2 - Mecanismos dos Fluxos Financeiros respeitante ao FCP • Documento Técnico N° 3 - Termos de Referência da Assistência Técnica para a DAG e DPC • Documento Técnico N° 4 - Ciclo de Planificação, Orçamentação e Monitoria do MISAU • Documento Técnico N° 5 - Cronograma da passagem da gestão do FCP da SDC para o MISAU - DAG e DPC • Documento Técnico N° 6 - Guião de Planificação Financeira Integrada. <p>A partir de Janeiro de 2004 o FCP será gerido a nível do MISAU pela Direcção de Administração e Gestão (DAG) em estreita coordenação com a</p>	<p>provinces.</p> <p>The DPS's commit themselves to planning, budgeting and allocating funds from the FCP and the OE according to the criteria defined in the methodology of Integrated Financial Planning approved by MISAU, in the PESS, and by the Signatory Partners also committing themselves to use the funds in compliance with the Plans approved by the Financial Management Committee (CGF), created in the light of PROSAUDE, and according to the clauses of the Norms of Administrative and Financial Management, hereafter designated the Norms of Management (NdG) of the FCP.</p> <p>The Methodology of Integrated Financial Planning will use the Integrated System of Monitoring and Planning (SIMP), a computer package that is being developed by MISAU.</p> <p>The DPPF's, will manage the funds in accordance with the clauses of NdG of the FCP and in compliance with the Plans approved by the CGF, as it used to be in the past with FCGC.</p> <p>4. Management of the Provincial Common Fund</p> <p>The management of the FCP has this Addendum and the following Technical Documents as its basis of support:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Technical Document N° 1 - Administrative and Financial Management Norms for the Provincial Common Fund • Technical Document N° 2 - Financial Flow Mechanisms of the FCP • Technical Document N° 3 - Terms of Reference for the Technical Assistants for DAG and DPC • Technical Document N° 4 - MISAU's Planning, Budgeting and Monitoring Cycle • Technical Document N° 5 - Chronogram for the transfer of the management of FCP from SDC to MISAU - DAG and DPC • Technical Document N° 6 - Guidelines for Integrated Planning and Finance. <p>From January 2004, the FCP will be managed at the level of MISAU by the Directorate of Administration and Management (DAG) in close coordination with the Directorate of Planning and</p>
---	---

<p>Direcção de Planificação e Cooperação (DPC).</p> <p>Foi consenso entre os Parceiros Signatários e o MISAU que esta gestão seria apoiada pela SDC ao longo de 2004, conforme o cronograma desta transferência, apresentado no Documento Técnico N.º 5.</p> <p>A gestão directa do FCP estará sob responsabilidade do Comité de Gestão Financeira. Este Comité será apoiado pelo Grupo Técnico (GT) também criado e descrito no MoU do PROSAUDE. Para apoiar e reforçar este GT será contratada Assistência Técnica (AT), consoante os Termos de Referência (TdR) apresentados no Documento Técnico N.º 3.</p> <p>No âmbito do FCP o CGF tem as seguintes funções:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assegurar que a Planificação e Orçamentação Integradas sejam feitas em todas as províncias; • Apreciar e aprovar o Plano Anual de Alocação do FCP, elaborado pela DAG e DPC, mais especificamente pelo GT e AT contratadas para o efeito, analisando com particular atenção os critérios de alocação, prioridade e equidade referidos mais adiante na secção 8; • Avaliar o cumprimento dos planos operacionais integrados acordados bem como as execuções financeiras de todas as províncias, com base nos relatórios semestrais e anuais; • Atribuir à Inspeção Geral da Saúde (IGS) o mandato do Plano das Inspeções ser realizado em todas as Províncias; • Planificar com a Inspeção Geral de Finanças (IGF) o plano de realização das Auditorias Anuais com apoio da Assistência Técnica contratada e colocada para o efeito na IGF. • Analisar, divulgar e tomar medidas sobre as constatações dos relatórios de Inspeções e Auditorias; • Apreciar e aprovar as medidas conducentes a assegurar a eficiência e transparência na utilização dos recursos financeiros alocados às 	<p>Cooperation (DPC).</p> <p>§ Signatory Partners and MISAU are in agreement that this management will be supported by SDC during 2004, in accordance with the chronogram of transfer of management, presented in Technical Document N.º 5.</p> <p>The direct management of the FCP will be under the responsibility of the Financial Management Committee. This Committee will be supported by the Technical Group (GT) also created and described in the MoU of PROSAUDE. In order to support and reinforce the GT, Technical Assistance (AT) will be contracted, in keeping with the Terms of Reference (TdR) presented in Technical Document N.º 3.</p> <p>In the light of the FCP, the CGF has the following duties:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ensure that the Integrated Planning and budgeting are undertaken in all the provinces; • Analyse and approve the Annual Plan of Allocation of FCP, elaborated by DAG and DPC, more specifically by GT and AT contracted for the purpose, analysing, with particular attention, the criteria for allocation, prioritization and equity further referred to in section 8; • Evaluate the compliance with the agreed integrated operational plans, as well as the financial executions of all the provinces, based on six-monthly and annual reports; • Attribute the General Inspectorate of Health (IGS) the mandate for implementing the Plan of Inspections to be conducted in all the Provinces; • Plan with the General Inspectorate of Finance (IGF) the implementation of the Annual Audits with the support of the Technical Assistance contracted and placed for the purpose in the IGF. • Analyse, disseminate and take measures on findings of both the Inspection and Audit reports;
---	--

<p>Províncias;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantir a elaboração e divulgação da Informação Estatística Sumária Anual; • Apreciar e aprovar os eventuais pedidos de redistribuição e alterações aos planos concordados entre Parceiros Signatários; • Convidar os Parceiros Signatários do FCP para assistirem ao Conselho Nacional Coordenador de Saúde (CNCS) para participarem na divulgação dos relatórios anuais de actividades apresentados pelas províncias. • Apresentar aos Parceiros Signatários os resultados e as medidas tomadas sobre as auditorias internas e externas durante os CCS's. <p>As tarefas a serem realizadas tanto pelo Grupo Técnico como pela Assistência Técnica serão detalhadas nas NdG do FCP (Documento Técnico N.º. 1), e nos TdR's (Documentos Técnico N.º. 3).</p> <p>Abrangência do FCP / Instituições abrangidas</p> <p>O FCP irá abranger todas as Direcções Provinciais de Saúde, incluindo suas instituições subordinadas e a Direcção de Saúde da Cidade de Maputo bem como suas instituições subordinadas (adiante designadas na generalidade por DPS's).</p> <p>Os Órgãos Centrais (OC's) e suas Instituições subordinadas bem como os três Hospitais Centrais não serão abrangidos pelo FCP pois já estão incluídos como Centros de Custos do PROSAUDE.</p> <p>As despesas, a nível dos OC's, destinados à gestão do FCP serão pagos pelo PROSAUDE e deverão estar incluídas nos Planos Operacional e Orçamental Anuais acordados. Estas despesas dizem respeito à contratação da Assistência Técnica, viagens, perdiems para as províncias, material de expediente e consumíveis para elaboração de relatórios e Informação Estatística Sumária, despesas ligadas à monitoria, supervisão, auditorias e outras despesas no âmbito da gestão do FCP.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse and approve the measures aiming to ensure efficiency and transparency in the use of financial resources allocated to the Provinces; • Ensure the elaboration and dissemination of the Annual Statistical Information Summary; • Analyse and approve any requests for the re-distribution of allocations and alterations to the plans agreed between Signatory Partners; • Invite the Signatory Partners of the FCP to attend the National Coordinating Meeting on Health (CNCS) in order to participate in the dissemination of the annual activity reports presented by the provinces. • Present the Signatory Partners with the results and the measures taken in relation to the internal and external audits during the CCS's. <p>The tasks to be implemented both by the Technical Group and by the Technical Assistance will be detailed in the NdG of the FCP (Technical Document N.º.1) and in the TdR's (Technical Document N.º.3).</p> <p>5. Coverage of the FCP / covered Institutions</p> <p>FCP will cover all Provincial Directorates of Health, including its subordinated institutions and the Directorate of Health of Maputo City, as well as its subordinated institutions (hereafter designated as DPS's).</p> <p>The Central Organs (OC's) and their subordinated institutions, including the Central Hospitals, will not be covered by FCP because they are already included as PROSAUDE Cost Centres.</p> <p>The expenditures, at OC's level, on management of FCP will be supported by PROSAUDE and must be included in the agreed Annual Operational Plan and Budgets. These expenditures refer to the contracting of Technical Assistance, travels, perdiems for the provinces, stationery and consumables for report writing and Statistical Information Summaries, expenditure related to monitoring, supervision, auditing and other expenditures to be incurred in the framework of</p>
--	---

<p>Despesas Abrangidas</p> <p>O FCP destina-se a pagar todas as despesas de funcionamento do Serviço Nacional de Saúde (SNS) abrangendo as rubricas referentes a “Outras Despesas com o Pessoal”, “Salários e Remunerações”, “Bens & Serviços”, “Despesas de Capital” e “Pequenos Investimentos” com excepção de rubricas tais como subsídios salariais extras ou qualquer tipo de incentivos destinados a todos ou a uma parte dos funcionários do sector da saúde (tal como "subsídio de almoço"). Os Pequenos Investimentos deverão ser realizadas somente em caso de não terem sido pagas por outras fontes de financiamento. As despesas referentes aos Pequenos Investimentos não eram financiadas pelo FCGC e foram introduzidas a pedido das províncias no FCP. A lista destas despesas está detalhada no Artº 2.1. das NdG do FCP (Documento Técnico Nº.1).</p> <p>Mecanismos dos Fluxos e Desembolso dos fundos</p> <p>Os fundos disponibilizados pelos Parceiros Signatários seguirão o mecanismo de fluxos descritos no Documento Técnico Nº.2.</p> <p>Os fundos dos Parceiros Signatários serão depositados numa conta em Dólares Americanos, até ao máximo de duas vezes por ano - até 5 Janeiro e 30 de Junho de cada ano - num Banco Comercial, em nome do MISAU/DAG, indicado, por escrito, aos Parceiros Signatários pela DAG.</p> <p>O MISAU deverá escolher o Banco através de um concurso público tendo como critérios o melhor preço e os melhores serviços.</p> <p>Os juros resultantes desta conta em Dólares Americanos deverão reverter para a mesma conta e serão utilizados para os mesmos fins. Estes juros deverão constar nos extractos bancários emitidos pelo Banco.</p> <p>Mediante Planos de Alocação e Desembolso elaborados pela DPC e pela DAG os fundos serão transferidos para as contas específicas do FCP, nas Direcções Provinciais do Plano e de Finanças e a Direcção de Finanças da Cidade de Maputo (adiante designadas na generalidade por DPPF's).</p>	<p>FCP management.</p> <p>6. Covered Expenditure</p> <p>FCP is intended to pay for all operational expenditures of the National Health Service (SNS) covering the areas related to “Other Staff Expenditures”, “Salaries and Remunerations”, “Goods & Services”, “Expenditures on Capital” and “Small Investments”, with the exception of cost items such as extra salary subsidies or general incentives of various kinds that would apply to all or at part of public servants of the health sector (such as "lunch allowances"). Small Investment expenditures should only be incurred if they are not paid for by other financing sources. The expenditures referred to as Minor Investments used not be financed by FCGC and were introduced into the FCP on request by provinces. The list of these expenditures is specified in Article 2.1. of the NdG of FCP (Technical Document Nº.1).</p> <p>7. Flow Mechanisms and Disbursement of funds</p> <p>The funds disbursed by the Signatory Partners will follow the flow mechanism described in Technical Document Nº. 2.</p> <p>The funds from the Signatory Partners will be deposited in an US Dollar account, in the name of MISAU/DAG, up to a maximum of twice per year - until 5th January and the 30th June of each year - in a Commercial bank, in the name of MISAU/DAG, indicated in writing to the Signatory Partners by DAG.</p> <p>MISAU will have to select the Bank through public bidding using the criteria of best price and best services.</p> <p>The interests resulting from this US Dollar account will benefit the same account and will be used for the same purposes. These interests will have to be accounted for in the bank statements issued by the Bank.</p> <p>Based on Plans of Allocation and Disbursement elaborated by DAG and by DPC, the funds will be transferred to the specific FCP accounts, in the Provincial Directorates of Planning and Finance and of the Maputo City Finance Directorate (hereafter designated by DPPF's).</p>
---	---

<p>O FCP será gerido segundo NdG do FCP apresentadas no Documento Técnico N°.1.</p> <p>Até o dia 2 de Maio de cada ano os Parceiros Signatários deverão comunicar, ao MISAU, o valor indicativo das suas contribuições para o ano seguinte.</p> <p>Com base na informação prestada pelos Parceiros Signatários, sobre estas contribuições a DAG e a DPC deverão elaborar o respectivo Plano Anual Geral de Alocação do FCP a ser aprovado pelo CGF. Após aprovação o CGF deverá enviar este Plano a todas as DPS's, dando conhecimento às respectivas instituições de finanças, até ao dia 30 de Maio de cada ano.</p> <p>As DPS's elaborarão e enviarão para a DPC e DAG os seus Planos Provinciais Integrados até 30 de Junho de cada ano.</p> <p>Com base nos Planos Provinciais Integrados recebidos das províncias, o GT emitirá os respectivos pareceres técnicos para serem apresentados pelo CGF para aprovação, no CCS de Novembro. Após a aprovação destes planos, a DAG elaborará o respectivo Plano de Desembolso, detalhado por províncias, distritos e instituições subordinadas até 30 de Dezembro.</p> <p>Para garantir que os Parceiros Signatários efectuem os depósitos nas datas acima referidas o CGF deverá apresentar aos parceiros todos os requisitos para o desembolso dos fundos, previstos nas NdG, Artº 3.4., até o CCS de Novembro, do ano anterior, para a 1ª porção, e Artº 6.5.1, até CCS de Junho, para a 2ª porção.</p> <p>O desembolso dos fundos, feito pela DAG para as províncias, será efectuado em duas porções anuais, cada uma delas correspondendo a 50% do montante anual alocado, devendo a 1ª Porção ser desembolsada até 31 de Janeiro e a 2ª Porção até 31 de Julho.</p> <p>Detalhes sobre o ciclo de Planificação, Orçamentação e Monitoria encontram-se no Documento Técnico N°.4.</p> <p>O desembolso para as províncias será efectuado mediante solicitação da DAG, por escrito, ao Banco para que proceda às transferências bancárias para as contas destinadas aos fundos do FCP da saúde, a nível das DPPF's. O Banco aplicará a taxa de câmbio do dia para efectuar as transferências.</p>	<p>FCP will be managed according to the NdG of the FCP presented in Technical Document N°.1.</p> <p>Before the 2nd of May every year, the Signatory Partners will inform MISAU about the indicative amounts of their contributions for the following year.</p> <p>On the basis of the information provided by the Signatory Partners on these contributions, DAG and DPC will elaborate their Annual General Plan of Allocation of the FCP to be approved by CGF. After the approval, the CGF will send this Plan to all DPS's, with information to the respective financial institutions, to be provided by 30th May of each year.</p> <p>The DPS's will elaborate their Provincial Integrated Plans and will send them to DPC and DAG by 30th June of each year.</p> <p>On the basis of the Provincial Integrated Plans received from the provinces, GT will give its technical views to be presented by CGF for approval in the November CCS. After the approval of these plans, DAG will, by 30th December, elaborate its Disbursement Plans, specifying provinces, districts and subordinated institutions.</p> <p>In order to guarantee that the Signatory Partners can make deposits on the dates referred to above, CGF will present the partners with all the requirements for disbursement of funds, envisaged in the NdG, Article 3.4, by the November CCS of the previous year for the 1st portion, and Article 6.5.1, by the June CCS for the 2nd portion.</p> <p>The disbursement of funds, made by DAG to the provinces, will consist of two annual portions, each of them corresponding to 50% of the amount allocated yearly. The 1st portion has to be disbursed by the 31st January and the 2nd by 31st July.</p> <p>Details on the cycle of Planning, Budgeting and Monitoring are included in Technical Document N°.4.</p> <p>The disbursement to the provinces will be made on the basis of a written request by DAG sent to the Bank instructing it to make the bank transfers to the destination accounts of FCP, at the level of DPPF's. The Bank will use the exchange rate of the</p>
---	--

<p>Assim que o Banco confirmar as transferência à DAG, esta deverá enviar cartas com cópias dos bordereaux para as DPS's, e DPPF's informando o montante transferido. Estas cartas deverão ser acompanhadas dos Planos de Alocação e dos Planos de Desembolso. A DAG deverá enviar cópias destas cartas a todas às Direcções Nacionais, aos Parceiros Signatários e ao Governo da Província. Por sua vez as DPPF's deverão acusar a recepção dos fundos à DAG assim que o dinheiro der entrada nas contas bancárias do FCP.</p> <p>Planificação da Alocação</p> <p>Com base nas informações financeiras fornecidas pelos Parceiros Signatários, referentes às suas contribuições, a DPC e a DAG elaborarão os Planos de Alocação do FCP discriminando os montantes alocados a cada província beneficiária devendo incluir explicitamente a metodologia e os critérios utilizados, aprovados pelo PESS e parceiros, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actividade (Unidades de Atendimento ajustados por nível de atenção) • Dados Populacionais • Rede Sanitária (Camas existentes) • Índice da Pobreza • Densidade Populacional (Inverso) • Capacidade de Utilização dos Fundos (do ano anterior) • Níveis de contribuição de outros financiadores (OE) e outros Parceiros fora do FCP. <p>Na base da aplicação dos indicadores acima listados determina-se a quota a atribuir a cada província. Esta quota corresponde à proporção (%) desejável do financiamento total que cada província deveria receber, atendendo aos princípios da <u>equidade</u> (população), <u>procura</u> (actividade) e <u>capacidade instalada</u> (camas), <u>situação local</u> (pobreza) e às <u>condições de acesso</u> (densidade populacional). A quota é obtida a partir da soma ponderada destes 5 critérios de base, que para entrarem na fórmula de alocação são transformados em factores a que se atribuiu um determinado peso, sendo os seguintes os pesos atribuídos a cada um destes indicadores: população 0.25; camas 0.20, actividade, 0.40, pobreza 0.05 e densidade 0.10.</p> <p>Pelo menos 50% desta contribuição deverá ser alocada aos níveis I e II de atenção de saúde do</p>	<p>day in which the transfers are made.</p> <p>Once the Bank confirms the transfers to DAG, this Directorate will send letters accompanied by copies of the bordereaux to DPS's and DPPF's informing them about the amount transferred. These letters will have to be accompanied by the Plans of Allocation and by the Plans of Disbursement. DAG will have to send copies of these letters to all National Directorates, to the Signatory Partners and to the Provincial Government. In their turn, DPPF's will have to notify DAG acknowledging receipt of the funds as soon as the funds are confirmed to be in the FCP bank accounts.</p> <p>8. Planning of Allocations</p> <p>On the basis of the financial information received by the Signatory Partners, relating to their contributions, DPC and DAG will elaborate the Allocation Plans of the FCP demonstrating the amounts allocated to each beneficiary province, including the methodology and the criteria used, approved by PESS and by partners, namely in relation to:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Activity (Attendance Units adjusted by level of care) • Population Data • Health Network (existing beds) • Poverty Rate • Population Density (Inverted) • Capacity to Use the Funds (from the previous year) • Levels of contribution of other financiers (OE) and other Partners outside the FCP. <p>Based on the use of the above mentioned indicators, determine the share to be given to each province. This share corresponds to a desirable proportion (%) of the total financing that each province should receive, considering the principles of <u>equity</u> (population), <u>demand</u> (activity) and <u>installed capacity</u> (beds), <u>local situation</u> (poverty) and the <u>conditions of access</u> (population density). The share is obtained by summing these 5 basic criteria, which are transformed into factors that are attributed a certain weight in order to be included in the formula of allocation and the weights attributed to each of these indicators are as follows: population 0.25; beds 0.20, activity, 0.40, poverty 0.05 and density 0.10.</p> <p>At least 50% of this contribution will have to be allocated to levels I and II of health care of the</p>
--	---

<p>Serviço Nacional de Saúde (SNS).</p> <p>Em caso de emergência de instalação abrupta (por exemplo: epidemias, tais como cólera, sarampo, e meningite; cheias, ciclones, incêndios, etc.), poderão ser utilizados até 20% dos fundos alocados.</p> <p>A nível provincial a alocação do FCP pelas instituições de saúde beneficiárias obedecerá à metodologia da Planificação Integrada aprovada pelo MISAU (ou outra que venha a ser aprovada entre os parceiros e MISAU). Esta metodologia está detalhada no Guião de Planificação Financeira Integrada (Documento Técnico Nº. 6).</p> <p>Os Planos Provinciais de Alocação do FCP das instituições de saúde beneficiárias deverão ser formalmente aprovadas pelo CGF e parceiros durante o CCS de Novembro.</p> <p>As instituições de saúde beneficiárias cujos planos não forem submetidos, à aprovação nos prazos previstos, ou não forem aprovados pela CGF não beneficiarão destes fundos nesse ano. As instituições de saúde beneficiárias que não cumprirem com as condições para o desembolso da 1ª e 2ª porções, detalhadas nas NdG, não beneficiarão das mesmas. Detalhes destes condicionalismos estão descritos nas NdG do FCP, nos Artºs 3.4, 3.6, 3.6.1 e 3.6.2.</p> <p>Os fundos remanescentes dessas instituições, que não beneficiarem desses fundos, serão adicionados ao montante global a disponibilizar no ano seguinte, a todas as províncias, e serão alocados de acordo com o respectivo plano do ano seguinte.</p> <p>Compras, Prestação de Serviços e Importações</p> <p>As aquisições de Bens & Serviços serão efectuadas segundo as regras previstas no Decreto Nº 42/89 (Regulamento de Aquisições de Bens e Requisições de Serviços para Órgãos do Aparelho do Estado).</p> <p>As compras no exterior referentes à rubrica de Pequenos Investimentos, deverão obedecer ao documento "Manual de Procura do PROSAUDE" documento aprovado entre os Parceiros Signatários do PROSAUDE e o MISAU (Anexo 8 do Memorando de Entendimento do PROSAUDE).</p>	<p>National Health Service (SNS).</p> <p>In the case of emergencies of sudden onset (for example: epidemics , such as cholera, measles and meningitis; floods, cyclones, fire, etc.), 20% of the allocated funds can be used.</p> <p>At provincial level, the allocation of FCP by the beneficiary health institutions will be based on the methodology of Integrated Planning approved by MISAU (or another that may be approved between the partners and MISAU). This methodology is detailed in the Guide of Integrated Financial Planning (Technical Document Nº. 6).</p> <p>The Provincial Plans of Allocations of the FCP to the beneficiary health institutions will have to be officially approved by CGF and by partners during the November CCS.</p> <p>The beneficiary health institutions, whose plans are not submitted for approval within the deadlines or are not approved by CGF, will not benefit from these funds for that year. The beneficiary health institutions that do not comply with the requirements for disbursement of the 1st and 2nd portions, specified in the NdG, will not benefit from the same. The details of these conditions are described in the NdG of the FCP, in articles 3.4, 3.6, 3.6.1 e 3.6.2.</p> <p>Funds remaining as a result of institutions not qualifying for reasons given above, will be added to the global amount to be disbursed in the next year to all the provinces and will be allocated in accordance with the respective plan of the following year.</p> <p>9. Procurement, Provision of Services and Importations</p> <p>The purchase of Goods & Services will be based on the rules described in Decree Number 42/89 (Regulation on the purchase of goods and requisition of services for the Organs of the State Apparatus).</p> <p>The purchases overseas referred to under the heading of Minor Investment, will have to comply with the "Procurement Manual of PROSAUDE" document approved by the Signatory Partners of PROSAUDE and MISAU (Annex 8 of Memorandum of Understanding in respect of PROSAUDE).</p>
--	--

Monitorização e Avaliação

Todas as DPS's realizarão entre os meses de Julho e Agosto a monitorização semestral e entre Fevereiro e Março a avaliação anual. A metodologia para a realização desta monitorização e avaliação encontram-se descritas nas NdG, no Artº 6.3 e no Guião de Planificação Financeira Integrada (Documento Técnico N.º. 6)

A avaliação anual será apresentada aos parceiros pelas províncias durante o CNCS.

Com base nos relatórios analíticos e nos dados estatísticos submetidos após a avaliação anual, o mais tardar até 30 de Maio, o MISAU elaborará e divulgará às instituições beneficiárias e aos Parceiros Signatários uma brochura contendo a Informação Estatística Sumária Anual, conforme previsto no Art. 6.5 e 6.5.1 das NdG.

Inspecções e Auditorias às Províncias

a) Inspecções

As inspecções serão efectuadas anualmente, em pelo menos 6 províncias, pela IGS e suas Delegações da região centro e norte.

A IGS constitui um dos centros de custo do MISAU, conforme secção 3. b) do MoU do PROSAUDE e conforme a lista dos centros de custos elegíveis aprovadas em conjunto com os planos e orçamentos anuais. Por isso estas inspecções a nível das províncias constarão no Plano Anual da Inspecção Geral de Saúde, que deverão ser aprovados pelos Parceiros Signatários durante o último Trimestre de cada ano, e serão financiadas pelo PROSAUDE.

Os relatórios destas inspecções, de cada uma das províncias, serão submetidos ao CGF para análise, divulgação e tomada de decisões, no máximo de 45 dias após a efectivação de cada uma destas inspecções.

b) Auditorias

As auditorias serão efectuadas pela IGF-MPF, uma vez por ano, em pelo menos 6 províncias, obedecendo às normas e procedimentos utilizados pelo Estado. Estas auditorias deverão abranger não só o FCP como também o OE, a nível das DPS's, DDS's e DPPF's, de modo a

10. Monitoring and Evaluation

All the DPS's will conduct the six-monthly monitoring during the months of July and August and an annual evaluation during February and March. The methodology for conducting this monitoring and the evaluation is described in the NdG, in Article 6.3 and in the Integrated Financial Planning Manual (Technical Document N.º. 6).

The annual evaluation will be presented to the partners by the provinces during the CNCS.

On the basis of the analytical reports and on the basis of the statistical data submitted after the annual evaluation, at the latest by 30th May, MISAU will produce a document containing the Annual Statistical Information Summary, which will be disseminated to the beneficiary institutions and to the Signatory Partners, as determined in Article 6.5 and 6.5.1 of the NdG.

11. Inspection and Audit of the Provinces

a) Inspections

The inspections will be conducted on an annual basis, in at least 6 provinces, by IGS and its delegations in the central and northern regions.

IGS is eligible as one of the cost centres of MISAU, according to section 3. b) of PROSAUDE MoU and can form part of the list of eligible cost centres approved jointly with the annual plans and budgets. That is why these inspections at the level of the provinces will be included in the General Inspectorate of Health Annual Plan, which must be approved by Signatory Partners during the last Quarter of each year, and will be financed by PROSAUDE.

The reports of these inspections, from each province, will be submitted to CGF for analysis, dissemination and decision-making, within a maximum of 45 days after the completion of each of these inspections.

b) Audits

The audits will be conducted by IGF-MPF once a year in at least 6 of the provinces, complying with the norms and procedures used by the State. These audits will not only be extended to the FCP, but also to the OE, at the level of DPS's, DDS's and DPPF's, in order to have a financial overview

<p>que se possa ter uma visão de conjunto do financiamento do sector tendo em conta que estes fundos pagam as mesmas despesas.</p> <p>As auditorias deverão ser efectuadas durante o período de Abril a Dezembro de cada ano.</p> <p>Para garantir que estas Auditorias sejam feitas dentro dos prazos estabelecidos, que os seus relatórios sejam divulgados atempadamente bem como para garantir o controle de qualidade, a IGF irá trabalhar com o apoio da Assistência Técnica contratada e colocada para o efeito na IGF-MPF.</p> <p>A IGF deverá elaborar um plano de trabalho orçamentado a ser apresentado e aprovado pelo CGF até Outubro do ano anterior.</p> <p>As despesas referentes às Auditorias serão financiadas pelo PROSAUDE.</p> <p>Mediante acordo entre o MISAU e Parceiros Signatários, os fundos do FCP, a nível das províncias, poderão igualmente ser abrangidos por auditorias externas obedecendo a padrões internacionais, segundo TdR's aprovados pelo MISAU e Parceiros Signatários. Estas auditorias serão realizadas por empresas com capacidade técnica instalada em Moçambique, seleccionadas mediante concurso público.</p> <p>Em caso de suspeita de duplicação de pagamentos, os auditores poderão ter acesso à documentação dos fundos do OE e/ou das Receitas do Estado relacionada com o caso.</p> <p>Os relatórios destas Auditorias, serão submetidos ao CGF para análise, divulgação e tomada de decisões, no máximo de 45 dias após a efectivação de cada uma destas auditorias.</p> <p>Detalhes referentes às auditorias, encontram-se nas NdG no Artº 9 e respectivos parágrafos.</p> <p>Tendo em conta que as Auditorias que se irão realizar ao longo de 2004 dizem respeito ao ano de 2003, do Fundo Comum de Gastos Correntes, estas irão ser realizadas pelas equipas conjuntas SDC e IGF tal como se tem vindo a fazer até ao momento. As novas disposições referentes às auditorias previstas nesta Adenda serão somente implementadas a partir de 2005.</p> <p>O apoio institucional às DPPF's que era financiado exclusivamente pela SDC até 2003,</p>	<p>of the whole sector, keeping in mind that these funds are used for paying for the same type of expenditures.</p> <p>The audits must be carried out during the period of April to December every year.</p> <p>In order to guarantee that these External Audits are conducted within the fixed deadlines, that their reports are disseminated on time, and in order to guarantee the quality control, IGF will have Technical Assistance contracted and made available to IGF-MPF for this purpose.</p> <p>IGF must elaborate a budgeted work plan to be presented and approved by CGF by October of the preceding year.</p> <p>The expenditures related to External Audits will be financed by PROSAUDE.</p> <p>By agreement between MISAU and Signatory partners the funds of the FCP, at the level of the provinces, may also be subjected to external audits adhering to international standards, and following the ToRs approved by MISAU and the Signatory Partners. These audits will be carried out by companies based in Mozambique, with the adequate technical capacity, selected by means of a public tender.</p> <p>In the event that double payment is suspected, the audits may have access to the documentation of the funds of the State Budget, and/or the State revenue in relation to the case in question.</p> <p>The reports of these Audits will be submitted to the CGF for analysis, dissemination and decision-making, within a maximum of 45 days after the completion of each of these audits.</p> <p>The details of both Internal and External audits are included in the NdG, Article 9 and related paragraphs.</p> <p>Considering that the audits to be conducted during 2004 are related to the activities of the Common Fund of Recurrent Expenditures of 2003, they will be conducted by the joint teams from SDC and IGF as is being done currently. The new rules relating to audits described in this Addendum will only be implemented from 2005 onwards.</p> <p>The institutional support to DPPF's, exclusively financed by SDC up to 2003, will continue to be supported by SDC during 2004, and as of 2005, will</p>
--	---

<p>continuará a sê-lo durante o ano de 2004, passando a partir de 2005 a ser financiado pelo PROSAÚDE</p> <p>c) Auditoria à DAG</p> <p>A Auditoria à conta do FCP, gerida pela DAG será realizada pela mesma empresa de auditoria independente e internacionalmente reconhecida, de acordo com princípios de contabilidade geralmente aceites, que irá auditar as contas do PROSAUDE, tal como previsto na secção 10 a) do MoU.</p> <p>A selecção desta empresa encontra-se detalhada na secção 10. b) do MoU do PROSAUDE.</p> <p>Execução Orçamental e Prestação de Contas</p> <p>Compete às DPPF's zelar pela correcta execução dos fundos do FCP conforme o Plano Anual de Alocação e de Desembolso do FCP, elaborado pela MISAU, e de acordo com o previsto nas NdG.</p> <p>As contas bancárias destinadas aos fundos do FCP, a nível provincial, não poderão ser utilizadas para movimentar os fundos provenientes do PROSAUDE, Estas contas não poderão também ser utilizadas para movimentar fundos do OE, ou fundos provenientes de qualquer receita do Estado ou de outras fontes.</p> <p>Os procedimentos da execução orçamental são os mesmos adoptados para a execução dos fundos do OE com as seguintes excepções:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Não há retenção de 10% sobre os montantes disponibilizados; • O primeiro adiantamento efectuado no início do exercício financeiro, pelas DPPF's, às respectivas instituições de saúde, corresponderá a 25% do plano anual; • Até final de Fevereiro de cada ano, serão liquidados os processos de contas do ano anterior ainda não liquidados. • O valor do saldo, a nível das DPPF's, no final de cada ano é parte integrante do valor da alocação do ano seguinte, pelo que será deduzido, pela DAG, do montante a disponibilizar no ano seguinte; este valor do saldo, a nível das DPPF's, deverá ser redistribuído, por toda a província, após o encerramento 	<p>be financed by PROSAUDE</p> <p>c) Audit of DAG</p> <p>The Audits of the FCP account managed by DAG, and of the PROSAUDE accounts as envisaged in section 10. a) of the MoU, will be conducted by the same internationally recognised independent auditing company, in accordance with generally accepted principles of accounting.</p> <p>Details on the selection of this company are included in section 10. b) of the PROSAUDE MoU.</p> <p>12. Budget Execution and Accountability</p> <p>DPPF's have the duty of ensuring the correct management of the funds of the FCP in keeping with the Annual Plan of Allocations and Disbursements of the FCP elaborated by MISAU, and according to what is envisaged in the NdG.</p> <p>The bank accounts for the FCP funds, at provincial level, may not be used for transferring funds from PROSAUDE. These accounts may not be used for transferring funds from the State Budget either, nor funds from any State revenue or other sources.</p> <p>The budget execution procedures are the same as those used for management of OE funds, with the following exceptions:</p> <ul style="list-style-type: none"> • There is no retention of 10% on the amounts made available; • The first advancement made in the beginning of the financial exercise, by the DPPF's, to the respective health institutions will correspond to 25% of the annual plan; • By the end of February of each year, the accounts of the previous year whose payments have remained pending will be settled. • The balance at the level of DPPF's, at the end of each year forms an integral part of the amount to be disbursed in the following year, implying DAG must deduct this amount from what is to be disbursed in the following year; this balance amount, at the level of DPPF's has to be redistributed to entire province after the closure of the financial exercise.
--	--

<p>do exercício financeiro.</p> <p>A prestação de contas é efectuada mensalmente pela instituição de saúde beneficiária à respectiva instituição das Finanças que por sua vez deverá proceder à análise dos processos de contas para sua liquidação e reposição do respectivo valor. Os detalhes referentes à prestação de contas encontram-se no Artº 5.12 das NdG do FCP (Documento Técnico N° 1).</p> <p>As DPPF's elaborarão e enviarão trimestralmente ao MISAU-DAG, o mais tardar até ao dia 15 do mês seguinte, os balancetes, a nível das DPPF's e a nível das DPS's, de execução dos fundos do FCP.</p> <p>As DPPF, após recepção até final de Fevereiro, dos Processos de Contas de encerramento do exercício das instituições da Saúde beneficiárias do FCP, procederão ao encerramento das suas contas, elaborando Balancetes a nível da DPPF e das instituições da Saúde beneficiárias, com as posições dos saldos apuradas após o encerramento das contas, que deverão ser enviados à DAG/MISAU e DPS's até 31 de Março</p> <p>A DAG ficará responsável pela criação de uma contabilidade específica para o controle do FCP. Esta contabilidade efectuará a contabilização dos adiantamentos às DPPF's bem como os respectivos balancetes trimestrais, permitindo determinar as despesas de cada instituição de saúde e os saldos a nível de cada DPPF e instituição de saúde.</p> <p>A DAG deverá apresentar os seguintes documentos aos Parceiros Signatários:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Balancetes Trimestrais, a nível das DPS's e DPPF's, de todas as Províncias; • Relatórios de Encerramento de contas Anual e respectiva posição dos Saldos a nível das DPS's, DPPF's e da conta da DAG; • Ponto de Situação das Províncias no que diz respeito à elaboração dos Planos Provinciais Anuais e Financeiros Integrados e Relatórios Anuais Provinciais. <p>Suspensão dos desembolsos</p> <p>a) A nível da DAG - dos Parceiros Signatários para a DAG</p>	<p>Accountability is conducted on a monthly basis by the beneficiary health institution to the respective Finance institution, which will then in turn analyse the account for justification and approve further payments. The details related to accountability are included in Article 5.12 of the NdG of the FCP (Technical Document N° 1).</p> <p>By the 15th of the following month at the latest, the DPPF's shall send quarterly balance sheets to MISAU-DAG, elaborated at level of the DPPF's and DPS in relation to the execution of FCP funds.</p> <p>After receiving the report by the end of February of the closure of the accounts of the health institutions benefiting from the FCP, the DPPF's will proceed with the closure of their accounts, elaborating balance statements at the level of the DPPF and of the beneficiary health institutions, with the situation of the balances worked out after the closure of accounts, which must be sent to DAG/MISAU and DPS's by March 31st.</p> <p>DAG will remain responsible for the creation of a specific accounting system for the control of FCP. This system will control the advance payments made to the DPPF's, as well as the respective quarterly balance sheets, allowing the determination of expenditure at each health institution and the balances at the level of each DPPF and health institution.</p> <p>DAG will have to present the following documents to the Signatory Partners:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quarterly Balance Sheets, at the level of DPS's and of DPPF's of all the provinces; • Reports on the Annual Closure of Accounts and the respective position of the Balances at the level of the DPS's, DPPF's and of the DAG account; • The situation of the provinces in relation to the elaboration of Provincial Annual Integrated Financial Plans and of Provincial Annual Reports. <p>13. Suspension of disbursements</p> <p>a) At the level of DAG – from the Signatory Partners to DAG</p>
---	---

<p>Os Parceiros Signatários terão o direito de suspender o desembolso do FCP à DAG, no caso de se verificarem as seguintes condições:</p> <p>1ª. Porção:</p> <ul style="list-style-type: none"> Não sejam submetidos pelas DPS's à DAG e DPC os planos anuais de alocação integrados, dentro dos prazos definidos (conforme o estipulado no parágrafo 8 desta AMoU); <p>2ª. Porção:</p> <ul style="list-style-type: none"> Não seja realizada a avaliação provincial anual e elaborado o respectivo relatório dos resultados, assim como não seja elaborada e divulgada a brochura contendo a Informação Sumária Estatística anual (conforme o estipulado no parágrafo 10 desta AMoU); <p>1ª. ou 2ª. Porções:</p> <ul style="list-style-type: none"> Práticas de corrupção e práticas ilegais, que não sejam analisadas pelo CGF e submetidas ao Ministro da Saúde para proceder de acordo com a legislação em vigor (conforme o estipulado no parágrafo 14 desta AMoU); Quaisquer situações anômalas que comprometam o bom funcionamento do FCP, se o MISAU não actuar com todo o rigor na aplicação da legislação em vigor para as impedir e/ou corrigir (conforme o estipulado no parágrafo 14 desta AMoU). <p>Antes de qualquer suspensão de desembolsos os parceiros informarão ao MISAU com a devida antecedência, sobre a possibilidade de tal suspensão, especificando os motivos para tal suspensão, de modo a permitir que o MISAU possa tomar as necessárias providências para evitar que isto venha a acontecer. Em qualquer dos casos, antes da execução de uma suspensão de desembolso, todos os parceiros reunir-se-ão com o CGF de modo a encontrar uma solução e/ou submissão da informação em questão.</p> <p>b) A nível Provincial - da DAG para as Instituições de Saúde e para as DPPF's</p> <p>A DAG terá o direito de suspender o desembolso do FCP às instituições de Saúde beneficiárias, no caso de se verificarem as seguintes condições:</p> <p>1ª. Porção:</p> <ul style="list-style-type: none"> Planos de alocação do FCP que não 	<p>The Signatory Partners will have the right to suspend FCP disbursements to DAG, in case the following situations should arise:</p> <p>1st. Portion:</p> <ul style="list-style-type: none"> The annual provincial integrated allocation plans are not submitted by DPS's to DAG and DPC within the defined timeframe (in accordance with what is stipulated in paragraph 8 of this AMoU); <p>2nd. Portion:</p> <ul style="list-style-type: none"> The annual provincial evaluation is not undertaken, or the subsequent report is not elaborated, or the document containing the annual statistical summary is not elaborated and disseminated (in accordance with what is stipulated in paragraph 10 of this AMoU); <p>1st. or 2nd. portions:</p> <ul style="list-style-type: none"> Corrupt and illegal practices, that are not analysed by the CGF and submitted to the Ministry of Health to be processed in accordance with the legislation in force. (as is stipulated in paragraph 14 of this AMoU); Any anomalous situation that compromises the sound functioning of the FCP, where MISAU do not take rigorous enough action in enforcing the application of the current legislation in order to prevent and/or correct these anomalies (in accordance with what is stipulated in paragraph 14 of this AMoU). <p>Before any suspension of disbursements, the partners will inform MISAU with the required forewarning, about the possibility of such suspension, specifying the reasons for such suspension in order to allow MISAU to take the necessary measures to avoid that this would happen. In each case, before implementing suspension of a disbursement, all partners will meet with the CGF in an attempt to find a solution for the implementation and/or submission of the information in question</p> <p>b) At the Provincial level - from DAG to the Health Institutions and DPPF's</p> <p>DAG will have the right to suspend disbursement of the FCP to the beneficiary Health institutions, in case the following situations should arise:</p> <p>1st. Portion:</p> <ul style="list-style-type: none"> The allocation plans for the FCP are not submitted for approval within the
--	---

<p>sejam submetidos à aprovação nos prazos previstos, ou não forem aprovados pela CGF (conforme o estipulado no paragrafo 8 desta AMoU);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Correções ou ajustamentos aos planos de alocação do FCP, que eventualmente possam ser solicitados pelo CGF, que não sejam submetidos para aprovação dentro de prazos excepcionais estipulados pelo CGF (conforme o estipulado no paragrafo 8 desta AMoU). <p>A DAG terá o direito de suspender o desembolso do FCP, às DPPF's, no caso de se verificarem as seguintes condições:</p> <p>2ª. Porção:</p> <ul style="list-style-type: none"> • As instituições de saúde que não apresentem os balancetes de encerramento do exercício do ano anterior dentro do prazo estabelecido (conforme o estipulado no paragrafo 12 desta AMoU); • As DPPF's não procedam ao encerramento anual das contas do FCP, dentro dos prazos estabelecidos (conforme o estipulado no paragrafo 12 desta AMoU). <p>Detalhes destes condicionalismos estão descritos nas NdG do FCP, nos Artºs 5.7.1, 5.7.5 e 5.7.6.</p> <p>Corrupção e Práticas Ilegais e Desvio de Fundos</p> <p>Os Parceiros Signatários exigirão que o pessoal e os consultores afectos à gestão do FCP, a todos os níveis, não se sirvam das suas funções para benefício próprio ou em prejuízo de terceiros, designadamente não aceitando ou exigindo, como consequências do seu trabalho, quaisquer ofertas ou promessas de ofertas. Caso aconteça, a situação deverá ser analisada pelo CGF e submetida ao Ministro da Saúde para proceder de acordo com a legislação em vigor.</p> <p>O MISAU actuará com todo o rigor na aplicação da legislação em vigor para impedir e/ou corrigir quaisquer situações anómalas que comprometam o bom funcionamento do FCP.</p> <p>Em caso de desvio de fundos deverão ser aplicados os mesmos procedimentos do estado.</p>	<p>timeframes specified, or are not approved by the CGF (in accordance with what is stipulated in paragraph 8 of this AMoU);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Corrections and adjustments to the allocations plans for the FCP, requested by the CGF, not submitted for approval within the timeframe stipulated by the CGF (in accordance with what is stipulated in paragraph 8 of this AMoU). <p>DAG will have right to suspend the disburse of the FCP to the DPPF's in the event the following situations should arise:</p> <p>2nd. Portion:</p> <ul style="list-style-type: none"> • The Health institutions who do not present the balance statements from the closure of accounts from the year before within the established timeframe (in keeping with what is stipulated in paragraph 12 of this AMoU); • DPPF's do not undertake the annual closure of accounts of the FCP within the timeframes established (in accordance with what is stipulated in paragraph 12 of this AMoU). <p>Details of these conditions are described in the NdG of the FCP, in Articles 5.7.1, 5.7.5 and 5.7.6.</p> <p>14. Corruption, Illegal Practices and Deviation of Funds</p> <p>The Signatory Partners demand that the staff and advisers deployed in the management of the FCP, at all levels, do not use their positions to benefit themselves or in prejudice against third parties, namely not accepting or demanding, as a result of their work, any offers or promises of offers. If such happens, the situation will have to be analysed by CGF and submitted to the Ministry of Health in order to proceed in accordance with current legislation.</p> <p>MISAU will act rigorously to apply the current legislation in order to impede and/or correct any abnormal situation that can hinder the proper operation of the FCP.</p> <p>In the case of misappropriation of funds the same procedures as those used by state will have to be applied.</p>
---	---

<p>Consulta e Coordenação</p> <p>O MISAU, as DPS's e os parceiros manterão um diálogo permanente e procederão à troca de informações regulares sobre os assuntos relacionados com a Planificação, Orçamentação, Alocação, Monitorização, Avaliação, Inspeção e Auditoria desta componente de forma a prever com a necessária antecedência todos os problemas que possam surgir na gestão do FCP.</p> <p>Qualquer mudança que venha a ocorrer nos níveis de financiamento, por parte dos Parceiros Signatários, deverá ser comunicada, por escrito, ao Governo (MISAU e DPPF's) com pelo menos 3 meses de antecedência, antes de cada um dos desembolsos.</p> <p>Na eventualidade de quaisquer disputas que possam surgir na aplicação ou interpretação desta Adenda os Parceiros Signatários e o MISAU consultar-se-ão com vista a uma solução amigável.</p> <p>Revisão da Adenda</p> <p>Esta Adenda poderá ser revista pelos Signatários. Qualquer alteração a esta Adenda apenas será válida quando acordada por escrito por todos os Signatários.</p> <p>No que for aplicável, os novos procedimentos previstos no Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) deverão ser incluídos nas NdG do FCP para que possam ser aplicados assim que este sistema for implementado.</p> <p>Validade</p> <p>Esta Adenda entra em vigor a partir de 1 Janeiro de 2004.</p> <p>Outros parceiros que decidam, no futuro, adoptar este mecanismo para a canalização dos seus fundos para as províncias poderão assinar a posteriori esta Adenda.</p> <p>A presente Adenda constitui o Anexo 10 do MoU do PROSAUDE, pelo que é parte integrante do mesmo.</p> <p>Caso se decida integrar este FCP no PROSAUDE o término desta Adenda ocorrerá nessa altura.</p>	<p>15. Consultation and Coordination</p> <p>MISAU, DPS's and the partners will maintain continuous dialogue, and will exchange information regularly on issues related to the Planning, Budgeting, Disbursements, Monitoring, Evaluation, Inspection and Audit of this component in order to foresee, with the forewarning required, all problems that may arise in the management of the FCP.</p> <p>Any changes that may occur at the levels of financing, on the side of the Signatory Partners, will have to be notified in writing to the Government (MISAU and DPPF's) with at least 3 months forewarning before each of the disbursement.</p> <p>In the event of any dispute arising in relation to interpretation of this Addendum, the Signatory Partners and MISAU will consult each other in order to find an amicable solution.</p> <p>16. Revision of the Addendum</p> <p>This Addendum may be revised by the signatories. Any alteration to this Addendum will only be valid when agreed in writing by all the signatories.</p> <p>In so far as what is applicable, the new procedures of the State System of Financial Administration (SISTAFE) will have to be included in the NdG of the FCP so that they can be applied as soon as the system is installed.</p> <p>17. Validity</p> <p>This Addendum enters into effect on the 1st January 2004.</p> <p>Other partners, who will in the future decide to adopt this mechanism to disbursement of funds to the provinces, may sign this Addendum later.</p> <p>The present Addendum constitutes the Annex 10 of the PROSAUDE MoU, and is, therefore, an integral part of the same.</p> <p>If it is decided to integrate the FCP into PROSAUDE, the validity of this Addendum will terminate at the same time.</p>
--	--

Lista Documentos Técnicos:

Documento Técnico N° 1- Normas de Gestão Administrativas e Financeiras do Fundo Comum Provincial

Documento Técnico N° 2- Mecanismos dos Fluxos Financeiros respeitante ao FCP

Documento Técnico N° 3- Termos de Referência da Assistência Técnica para a DAG e DPC

Documento Técnico N° 4- Ciclo de Planificação, Orçamentação e Monitoria do MISAU

Documento Técnico N° 5- Cronograma da passagem da gestão do FCP da SDC para o MISAU - DAG e DPC

Documento Técnico N° 6 - Guião de Planificação Financeira Integrada

Maputo _____ Maio de 2004

Assinaturas

Ministério da saúde

Agência Francesa de Desenvolvimento

Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação

Comissão Europeia

Embaixada da Dinamarca

Embaixada da Irlanda

Governo do Reino da Noruega

Agencia Espanhola de Cooperação Internacional

List of Technical Documents:

Technical Document N° 1- Administrative and Financial Management Norms of the Provincial Common Fund

Technical Document N° 2- FCP Mechanisms of Financial Flow

Technical Document N° 3 - Terms of Reference of the Technical Assistance for DAG and DPC

Technical Document N° 4 - MISAU Planning, Budgeting and Monitoring Cycle

Technical Document N° 5- Chronogram for FCP management transfer from SDC to MISAU - DAG and DPC

Technical Document N° 6 - Integrated Financial and Planning Manual

Maputo_____ May of 2004

Signatures

Ministry of Health

French Development Agency

Swiss Development and Cooperation Agency

European Commission

Embassy of Denmark

Embassy of Ireland

Government of the Kingdom of Norway

Spanish International Cooperation Agency

LIST OF ACRONYMS

AMoU	Addendum to Memorandum of Understanding
SDC	Swiss Development and Cooperation Agency
AT	Technical Assistance
CCS	Consultive Meeting on Health
CGF	Financial Management Committee
CNCS	National Coordinating Meeting on Health
DAG	Directorate of Administration and Management
DPC	Directorate of Planning and Cooperation
DPPF	Provincial Directorate of Planning and Finance
DPS	Provincial Directorate of Health
FCGC	Common Fund for Recurrent Expenditures
FCP	Provincial Common Fund
GT	Technical Group
IGF	General Inspection of Finance
IGS	General Inspection of Health
MoU	Memorandum of Understanding
MISAU	Ministry of Health
MPF	Ministry of Planning and Finance
NdG	Norms of Management
OC's	Central Organs
OE	State Budget
PARPA	Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty
PESS	Health Sector Strategic Plan
PROSAUDE	Common Fund for Support to the Health Sector
SIMP	Integrated System of Monitoring and Planning
SNS	National Health Service
TdR	Terms of Reference

DECLARACIÓN DE PARÍS SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA AL DESARROLLO

Apropiación, Armonización, Alineación, Gestión Orientada a Resultados y Mutua Responsabilidad

I. Exposición de Objetivos

1. Nosotros, Ministros de países desarrollados y en desarrollo, responsables de fomentar el desarrollo, y nosotros, Directivos de instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales, reunidos en París el 2 de marzo de 2005, estamos resueltos a emprender acciones de largo alcance y supervisables con vistas a reformar las formas en las que suministramos y gestionamos la ayuda, mirando hacia el futuro la revisión quinquenal de la ONU de la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) más adelante en el año. Como en Monterrey, reconocemos que si es necesario aumentar el volumen de la ayuda y de los otros recursos del desarrollo para lograr estos objetivos, también es preciso aumentar al mismo tiempo de manera significativa la eficacia de la ayuda al Desarrollo, así como respaldar el esfuerzo que realizan los países socios reforzando sus gobiernos y mejorando el desempeño del desarrollo. Esto será tanto más importante si las existentes y nuevas iniciativas bilaterales y multilaterales conducen a ampliar todavía más la ayuda.

2. En este segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, proseguimos la Declaración adoptada durante el Foro de Alto Nivel sobre Armonización en Roma (febrero de 2003) y los principios fundamentales avanzados durante la Mesa Redonda de Marrakech sobre la Gestión orientada a los resultados del desarrollo (febrero de 2004), porque creemos que incrementarán el impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerando el crecimiento y agilizando el cumplimiento de los ODM.

Aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo

3. Reafirmamos los compromisos realizados en Roma de armonizar y alinear el suministro de la ayuda al desarrollo. Nos anima el que muchos donantes y países socios están haciendo de la eficacia de la ayuda al desarrollo una prioridad de primer orden, y reafirmamos nuestro compromiso de acelerar el progreso en su aplicación, especialmente en las áreas siguientes:

i. Reforzar las estrategias de desarrollo nacional de los países socios y sus marcos operativos (por ej.: planificación, presupuesto y marcos de evaluación del desempeño).

ii. Aumentar la alineación de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios, ayudando a incrementar sus capacidades.

iii. Intensificar la mutua responsabilidad de donantes y países socios hacia sus ciudadanos y parlamentos, en cuanto a sus políticas, estrategias y desempeño en materia de desarrollo.

iv. Eliminar la duplicación de esfuerzos y racionalizar las actividades de donantes, para alcanzar el máximo rendimiento posible.

v. Reformar y simplificar políticas y procedimientos de los donantes para favorecer un comportamiento de colaboración y la alineación progresiva con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios.

vi. Definir medidas y estándares de desempeño y responsabilidad para los sistemas de los países socios en gestión de finanzas públicas, aprovisionamiento, salvaguardias fiduciarias y evaluación medioambiental, aplicándolos de manera rápida y extensa, de acuerdo con las buenas prácticas ampliamente aceptadas.

4. Nos comprometemos a emprender las acciones concretas y efectivas para tratar los planteamientos remanentes, entre los que figuran:

i. Debilidades en las capacidades institucionales de los países para desarrollar e implementar estrategias de desarrollo nacional dirigidas a los resultados.

ii. Falta de compromisos que sean más previsibles y multianuales sobre los flujos de ayuda suministrados a los países socios.

iii. Delegación de autoridad insuficiente a los actores de campo de los donantes y falta de incentivos para colaboraciones de desarrollo eficaz entre donantes y países socios.

iv. Integración insuficiente de programas e iniciativas globales en la agenda ampliada de desarrollo de los países socios, incluso en áreas críticas como VIH/Sida

v. Corrupción y falta de transparencia que socavan el apoyo público, imposibilitan la movilización y asignación eficaz de recursos, y desvían los recursos destinados a actividades vitales para erradicar la pobreza y para un desarrollo económico sostenible. Donde existe, la corrupción impide que los donantes confíen en los sistemas de los países socios.

5. Reconocemos que es realizable y necesario aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo, pasando por todas las formas de la ayuda. En el momento de determinar las formas más eficaces para suministrar la ayuda, nos guiaremos por las estrategias y prioridades de desarrollo establecidas por los países socios. Individual y colectivamente, elegiremos y diseñaremos las formas adecuadas y complementarias tendientes a potenciar lo más posible su eficacia combinada.

6. De acuerdo con la Declaración, intensificaremos nuestros esfuerzos para proporcionar y utilizar la ayuda al desarrollo, incluso los flujos crecientes prometidos en Monterrey, con vistas a racionalizar la fragmentación de las actividades de donantes a escala nacional y sectorial, que en demasiados casos es excesivo.

Adaptar y aplicar a las distintas situaciones de los países

7. También es necesario aumentar la eficacia de la ayuda para situaciones desafiantes y complejas, como el maremoto que arrasó a los países costeros del Océano Índico el 26 de diciembre de 2004. En tales situaciones, es crucial armonizar la asistencia humanitaria y la ayuda al desarrollo en el marco de las agendas de crecimiento y reducción de la pobreza de los países socios. En los estados frágiles, al tiempo que apoyamos la construcción del estado y el suministro de servicios básicos, nos aseguraremos que los principios de armonización, alineación y gestión orientada a los

resultados están adaptados a entornos de gobiernos y capacidades débiles. De manera general, estamos decididos a prestar especial atención a estas situaciones complejas en nuestra labor para aumentar la eficacia de la ayuda.

Especificar indicadores, calendarios y metas

8. Reconocemos que las reformas sugeridas por esta Declaración requerirán un apoyo político continuado de alto nivel, peso paritario y acciones coordinadas a escalas globales, regionales y nacionales. Nos comprometemos a acelerar el ritmo del cambio poniendo en práctica los Objetivos de Cooperación presentados en la Sección II, en un espíritu de mutua responsabilidad, y a medir el progreso de acuerdo con 12 indicadores específicos en los que hemos adoptado hoy y que figuran en la Sección III de esta Declaración.

9. Para estimular aún más el progreso, fijaremos estas metas hasta el año 2010. Estas metas que involucrarán tanto a los países socios como donantes, están diseñados para seguir y favorecer los avances a nivel global entre los países y las agencias que se han consensuado en esta Declaración. No apuntan a perjudicar o sustituir a ninguna de las metas que puedan desear establecer individualmente los países socios. Hemos decidido hoy fijar cinco metas preliminares según indicadores que figuran en la Sección III. Estamos de acuerdo para valorar estas cinco metas y para adoptar metas que correspondan a los últimos indicadores como se indica en la Sección III, antes de la Cumbre de la AGNU en Septiembre de 2005, pidiendo a la cooperación de donantes y socios acogidos en el CAD que se preparen a ello urgentemente. Mientras tanto, son bienvenidas las iniciativas de países socios y donantes para establecer sus propias metas para mejorar la eficacia de la ayuda dentro del marco de los compromisos de cooperación e indicadores adoptados. Por ejemplo, ciertos países socios ya han presentado planes de acción, y un amplio número de donantes ya ha anunciado nuevos importantes compromisos. Invitamos a todos los participantes que deseen proporcionar información sobre tales iniciativas que las sometan hasta el 4 de abril de 2005 para su correspondiente publicación.

Supervisar y evaluar la implementación

10. Dado que es difícil demostrar los progresos reales a escala de los países, bajo el liderazgo de los países socios evaluaremos periódicamente nuestros progresos mutuos a escala nacional, tanto cualitativos como cuantitativos, en la puesta en práctica de los compromisos adoptados en concepto de eficacia de la ayuda al desarrollo. Al efecto, utilizaremos los mecanismos pertinentes a escala de los países.

11. A escala internacional, hacemos un llamamiento a la cooperación entre donantes y países socios que pertenecen al CAD para una participación ampliada para finales de 2005, con vistas a proponer acuerdos de supervisión a medio plazo de los compromisos de esta Declaración, y con bastante frecuencia para evaluar el progreso. Entretanto, solicitamos de la asociación para coordinar la supervisión internacional de los Indicadores de Progreso incluidos en la Sección III; [afinar las metas si procede]; proporcionar las directrices apropiadas para establecer líneas base; y permitir que se reúna la información coherente a través de un abanico de países, que se resumirá en un informe periódico. También utilizaremos mecanismos de revisión paritaria y evaluaciones regionales con el objetivo de respaldar el progreso de acuerdo con esta agenda. Además, examinaremos los procesos de supervisión y evaluación independientes a través de los países -que deberían aplicarse sin representar una carga adicional para los países socios- con vistas a lograr un entendimiento más completo de cómo un aumento de la eficacia de la ayuda al desarrollo contribuye al cumplimiento de los objetivos.

12. En coherencia con el enfoque de implementación, planeamos reunirnos de nuevo en 2008 en un país en desarrollo y realizar dos ciclos de supervisión antes de proceder a controlar el progreso efectuado en la aplicación de esta Declaración.

II. Compromisos de Cooperación

13. Desarrollos en un espíritu de mutua responsabilidad, estos Compromisos de Cooperación se basan en la enseñanza de las experiencias. Reconocemos que los compromisos tienen que ser interpretados a la luz de la situación específica de cada país socio.

APROPIACION

Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo

14. Los **países socios** se comprometen a:

- Ejercer su liderazgo desarrollando e implementando sus propias estrategias de desarrollo nacional por medio de amplios procesos consultivos¹.
- Traducir estas estrategias de desarrollo nacional en programas operativos, priorizados y orientados a los resultados tal como están expuestos en los marcos de gastos a medio plazo y los presupuestos anuales (**Indicador 1**).
- Dirigir la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos, así como los otros recursos del desarrollo, en diálogo con los donantes y fomentando la participación de la sociedad civil y del sector privado.

15. **Los donantes** se comprometen a:

- Respetar el liderazgo de los países socios y ayudarlos a reforzar su capacidad a ejercerlo.

ALINEACIÓN

Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios

Los donantes se alinean con las estrategias de los socios

16 **Los donantes** se comprometen a:

- Basar su apoyo global - estrategias nacionales, diálogos de política y programas de cooperación para el desarrollo – en las estrategias de desarrollo nacional de los socios y revisiones periódicas del progreso constatado en la puesta en práctica de estas estrategias (**Indicador 3**).²

¹ El término 'estrategias de desarrollo nacional' incluye reducción de la pobreza o estrategias globales similares así como estrategias sectoriales y temáticas.

² Esto incluye por ejemplo la Revisión Anual del Progreso (*Annual Progress Review - APR*) de las Estrategias de Reducción de la Pobreza.

- Diseñar las condiciones, cuando sea posible, para la estrategia de desarrollo nacional de un país socio o para su revisión anual de progreso constatado en la puesta en práctica de esta estrategia. Se incluirían otras condiciones únicamente si existe una sólida justificación para ello y se deberían efectuar de manera transparente y consultando estrechamente con otros donantes e interesados.
- Vincular el financiamiento con un marco único de condiciones y/o una serie de indicadores derivados de la estrategia nacional de desarrollo. Esto no significa que todos los donantes tengan condiciones idénticas, sino que cada condición de los donantes debería proceder de un marco coordinado común destinado a alcanzar resultados duraderos.

Los donantes utilizan los sistemas reforzados de los países

17. El hecho de utilizar las propias instituciones y los sistemas nacionales, donde haya bastante garantía de que se utilizará la ayuda en los objetivos aprobados, aumenta la eficacia de la ayuda reforzando la capacidad sostenible del país socio para desarrollar, aplicar y responder de sus políticas ante sus ciudadanos y su parlamento. Los sistemas y procedimientos nacionales incluyen por lo general pero no únicamente disposiciones y procedimientos nacionales para gestión de finanzas pública, contabilidad, auditorías, aprovisionamiento, marcos de resultados y supervisión.

18. Los análisis de diagnósticos son una fuente importante y creciente de información para gobiernos y donantes sobre el estado de los sistemas nacionales en los países socios. Países socios y donantes tienen un interés compartido en ser capaces de supervisar en el tiempo el progreso del mejoramiento de los sistemas nacionales. Están asistidos por marcos de evaluación del desempeño, y un abanico combinado de medidas para reformar, que avanzan a partir de la información propuesta por los análisis de diagnóstico y el trabajo analítico relacionado.

19. Los **países socios** y **donantes** se comprometen conjuntamente a:

- Trabajar conjuntamente para establecer marcos comúnmente convenidos que aporten evaluaciones fiables del desempeño, transparencia y responsabilidad de los sistemas nacionales (**Indicador 2**).
- Integrar análisis de diagnóstico y marcos de evaluación del desempeño dentro de las estrategias lideradas por los países para el desarrollo de capacidad.

20. Los **países socios** se comprometen a:

- Ejecutar análisis de diagnóstico que aporten evaluaciones fiables de los sistemas y procedimientos del país.
- Sobre la base de cada uno de los análisis de diagnóstico, emprender las reformas necesarias para asegurar que los sistemas, instituciones y procedimientos nacionales para gestión de la ayuda y otros recursos de desarrollo son efectivos, responsables y transparentes.
- Emprender reformas como la reforma de la gestión pública, que podrían ser necesarias para lanzar y alimentar procesos de desarrollo de la capacidad sostenibles.

21. Los **donantes** se comprometen a:

- Utilizar los sistemas y procedimientos nacionales de la manera más extensa posible. Cuando no sea viable el uso de sistemas nacionales, establecer

salvaguardias y medidas adicionales con vistas a reforzar en vez de socavar los sistemas y procedimientos de los países (**Indicador 5**).

- Evitar, de la manera más amplia posible, la creación de estructuras que se encarguen de la administración cotidiana y de la puesta en práctica de los proyectos y programas financiados por la ayuda (**Indicador 6**).
- Adoptar marcos de evaluación del desempeño armonizados para los sistemas nacionales, con el objetivo de evitar que se presenten países socios con un número excesivo de objetivos potencialmente conflictivos.

Los países socios refuerzan su capacidad de desarrollo con el apoyo de donantes

22. La capacidad para planificar, administrar, implementar y justificar los resultados de las políticas y programas son puntos críticos para alcanzar los objetivos de desarrollo partiendo de análisis y diálogo y pasando por implementación, supervisión y evaluación. El desarrollo de capacidad es la responsabilidad de los países socios, desempeñando los donantes un papel de respaldo. Necesita no únicamente basarse en análisis técnicos sólidos, sino también abarcar el entorno social, político y económico más amplio, incluyendo la necesidad de reforzar los recursos humanos.

23. Los **países socios** se comprometen a:

Integrar objetivos específicos de desarrollo de las capacidades en las estrategias de desarrollo nacionales y proseguir su puesta en práctica a través de estrategias de desarrollo de la capacidad dirigidas por los países, donde sea necesario.

24. Los **donantes** se comprometen a:

Alinear su apoyo financiero y analítico con los objetivos y estrategias de desarrollo de la capacidad de los socios, utilizar de manera eficaz las capacidades existentes, y armonizar el apoyo al desarrollo de capacidad de manera pertinente (**Indicador 4**).

Reforzar la capacidad de gestión de finanzas públicas

25. Los **países socios** se comprometen a:

- Intensificar los esfuerzos para movilizar los recursos nacionales reforzando la viabilidad fiscal y creando un entorno que permita inversiones públicas y privadas.
- Proporcionar informes transparentes y fiables en tiempo oportuno sobre la ejecución del presupuesto.
- Dirigir el proceso de reformas de la gestión de finanzas públicas.

26. Los **donantes** se comprometen a:

- Proporcionar compromisos indicativos fiables relativos a la ayuda dentro de un marco multianual y desembolsar ayuda de manera predecible y en tiempo oportuno de acuerdo con los programas adoptados (**Indicador 7**).
- Confiar de la manera más amplia posible en los mecanismos transparentes de contabilidad y presupuesto del Gobierno socio (**Indicador 5**).

27. Los **países socios** y los **donantes** se comprometen conjuntamente a:

Implementar análisis de diagnósticos y marcos de evaluación del desempeño en la gestión de finanzas públicas que sean armonizados.

Reforzar los sistemas nacionales de aprovisionamiento

28. Los **países socios** y **donantes** se comprometen conjuntamente a:

- Utilizar normas y procesos mutuamente acordados³ para realizar diagnósticos, diseñar reformas sostenibles y supervisar implementaciones.
- Empeñar bastantes recursos para respaldar y sostener reformas de aprovisionamiento y desarrollo de la capacidad a medio y largo plazo.
- Compartir reacciones a escala nacional respecto a los enfoques recomendados para poder mejorarlos con el tiempo.

29. Los **países socios** se comprometen a tomar la dirección de los procesos de reforma del aprovisionamiento y a ponerlos en práctica.

30. Los **donantes** se comprometen a:

- Utilizar progresivamente los sistemas nacionales para aprovisionamiento cuando el país haya implementado modelos y procesos mutuamente adoptados (**Indicador 5**).
- Adoptar enfoques armonizados cuando los sistemas nacionales no cumplan con los niveles de desempeño mutuamente adoptados o cuando los donantes no los utilicen.

Ayuda desligada: obtener más valor para el dinero

31. Desligar la ayuda aumenta generalmente la eficacia de la misma reduciendo los costes de transacción para los países socios y mejorando la apropiación y la alineación de los países. Los **donantes del CAD** mantendrán sus esfuerzos para llevar a cabo progresos en concepto de ayuda desligada, como se fomentan en las Recomendaciones CAD 2001 sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo Desligada para los Países Menos Adelantados. (**Indicador 8**).

ARMONIZACIÓN

Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces

Los donantes implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos

32. Los **donantes** se comprometen a:

- Poner en práctica los planes de acción de donantes que han desarrollado como parte de lo que se había decidido en el Foro de Alto Nivel de Roma.
- Aplicar, donde sea posible, disposiciones comunes a escala nacional para planificar, financiar (por ejemplo, disposiciones de financiamiento conjuntas), desembolsar, supervisar, evaluar e informar el gobierno sobre las actividades de los donantes y los flujos de ayuda. El uso incrementado de modalidades de ayuda basada en programas puede contribuir a este esfuerzo. (**Indicador 9**).
- Trabajar juntos para reducir el número de misiones de campo y de análisis de diagnóstico duplicadas y separadas (**Indicadores 10**) promoviendo el adiestramiento conjunto para compartir las lecciones aprendidas y construir una comunidad de prácticas.

³ Como han desarrollado conjuntamente el CAD-OCDE – Banco Mundial en la Mesa Redonda sobre refuerzo de las capacidades de aprovisionamiento en los países en desarrollo.

Complementariedad: una división del trabajo más eficaz

33. La fragmentación excesiva de la ayuda a escala global, nacional o sectorial disminuye la eficacia de la ayuda. Un enfoque pragmático de la división del trabajo y de la distribución de la carga aumenta la complementariedad reduciendo los costes de transacción.

34. Los **países socios** se comprometen a:

Proporcionar panoramas claros de las ventajas comparativas de los donantes y cómo conseguir la complementariedad a escala nacional o sectorial.

35. Los **donantes** se comprometen a:

- Utilizar plenamente sus ventajas comparativas respectivas a escala sectorial o nacional, delegando la autoridad, cuando sea apropiado, para dirigir a los donantes en la ejecución de los programas, actividades y labores.
- Trabajar juntos para armonizar los procedimientos separados.

Incentivos para conductas orientadas a cooperación

36. Los **donantes y países socios** se comprometen conjuntamente a:

Reformar los procedimientos y reforzar los incentivos -incluyendo incentivos para contratación, valoración y adiestramiento, para que directivos y personal trabajen apuntando a armonización, alineación y resultados.

Suministrar una ayuda eficaz a los estados frágiles⁴

37. La visión a largo plazo del compromiso internacional hacia estados frágiles es conseguir estados y otras instituciones que sean legítimos, eficaces y resistentes. Si los principios directores de la eficacia de la ayuda se aplican igualmente a los estados frágiles, necesitan ser adaptados a entornos en los que apropiación y capacidad son débiles, y a necesidades inmediatas de suministro de servicios básicos.

38. Los **países socios** se comprometen a:

- Realizar progresos para crear instituciones y establecer estructuras de gobernación que brinden seguridad y protección pública y acceso equitativo a los servicios sociales básicos para los ciudadanos y buena gobernabilidad.
- Lanzar el diálogo con donantes con el fin de desarrollar herramientas de planificación simples tales como matriz de resultados de transición donde las estrategias de desarrollo aún no existen.
- Fomentar la participación ampliada de un abanico de actores para establecer prioridades.

39. Los **donantes** se comprometen a:

- Armonizar sus actividades. La armonización es cuanto más crucial cuando no exista un fuerte liderazgo del gobierno. Debería apuntar a realizar análisis

⁴ La sección siguiente trata del proyecto de Principios de buena implicación internacional en los estados frágiles, que surgió en el Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo en los Estados Frágiles (Londres, Enero de 2005)

aguas arriba, evaluaciones conjuntas, estrategias conjuntas, coordinando el compromiso político e iniciativas prácticas como la creación de oficinas de donantes conjuntas.

- Alinear de la manera más extensa posible con estrategias centrales llevadas por los gobiernos, o si no fuera posible, los donantes deberían utilizar al máximo los sistemas del país, regionales, sectoriales o no gubernamentales.
- Evitar actividades que socavan la construcción de las instituciones nacionales como procesos que pasen por encima del presupuesto nacional o instaurando sueldos altos para el personal local.
- Utilizar una mezcla apropiada de instrumentos de la ayuda, incluyendo el apoyo a financiamientos recurrentes, en particular para los países en transiciones prometedoras pero de alto riesgo.

Promover un enfoque armonizado de las evaluaciones medioambientales

40. Los donantes han realizado considerables progresos en la armonización en torno a evaluación de impacto ambiental (EIA), incluyendo soluciones de salud y sociales relevantes en concepto de proyectos. Este progreso necesita ser profundizado, inclusive con el propósito de tratar de los impactos relacionados con cuestiones de importancia global como desertización, cambio del clima y pérdida de la biodiversidad.

41. Los **donantes** y **países socios** se comprometen conjuntamente a:

- Reforzar la aplicación de las EIA y ahondar procedimientos comunes para los proyectos, incluyendo consultas con los interesados; desarrollar y aplicar enfoques comunes de la “evaluación medioambiental estratégica” a escala sectorial y nacional.
- Seguir desarrollando la capacidad técnica y las políticas especializadas necesarias para el análisis medioambiental y para la aplicación de la legislación.

42. También serán necesarios esfuerzos de armonización similares para otros planteamientos transversales, como la igualdad de géneros y otras problemáticas incluyendo los que estén financiados por fondos dedicados.

GESTION ORIENTADA A RESULTADOS

Administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados

43. La gestión orientada a los resultados significa gestión e implementación de la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizando la información para mejorar las tomas de decisión.

44. Los **países socios** se comprometen a:

- Reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y procesos presupuestarios anuales y multianuales.
- Procurar establecer marcos de reporting y de supervisión orientados a resultados que supervisen el progreso de acuerdo con dimensiones clave de las estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales y que estos marcos sigan un número de indicadores de fácil gestión, cuyos datos son disponibles sin costes excesivos (**Indicador 11**).

45. Los **donantes** se comprometen a:

- Vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios, evitando introducir indicadores de desempeño que no sean coherentes con las estrategias de desarrollo nacionales de los países socios.
- Trabajar con los países socios para apoyarse lo más posible en los marcos de evaluación del desempeño orientados a los resultados de los países socios.
- Armonizar sus requerimientos del concepto de supervisión y realización de informes con los países socios, ponerse de acuerdo en formatos comunes para informes periódicos, de la manera más extensa posible, hasta que puedan confiar más ampliamente en los sistemas de evaluación estadística y supervisión de los países socios.

46. **Los países socios** y los **donantes** se comprometen conjuntamente a:

Trabajar juntos en enfoques participativos para reforzar las capacidades de los países a desarrollar una gestión basada en los resultados y la necesidad de la misma.

MUTUA RESPONSABILIDAD

Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo

47. Una de las mayores prioridades para países socios y donantes es ampliar la responsabilidad y la transparencia en la utilización de los recursos del desarrollo. También es una manera de reforzar el apoyo público a las políticas nacionales y la ayuda al desarrollo.

48. **Los países socios** se comprometen conjuntamente a:

- Reforzar el papel del parlamento en las estrategias de desarrollo nacional y/o los presupuestos.
- Fomentar enfoques participativos involucrando sistemáticamente a un amplio abanico de actores del desarrollo en el momento de formular y evaluar el progreso en la implementación de las estrategias de desarrollo nacional.

49. Los **donantes** se comprometen a:

Proporcionar información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de ayuda con el objetivo de que las autoridades de países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus parlamentos y ciudadanos.

50. **Países socios** y **donantes** se comprometen conjuntamente a:

Evaluar conjuntamente a través de los mecanismos existentes nacionales y cada vez más objetivos, los progresos de la implementación de los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, incluyendo los Compromisos de Cooperación (**Indicador 12**).

III. Indicadores de Progreso

Se medirán a escala nacional, con supervisión internacional

APROPIACIÓN		METAS PARA 2010	
1	Los socios tienen estrategias de desarrollo operativas — Número de países con estrategias nacionales de desarrollo (incluso ERP) con prioridades estratégicas claras y vinculadas a un marco de gastos a medio plazo, que quedan reflejadas en los presupuestos anuales.	Como mínimo, el 75% de los países socios tendrán estrategias de desarrollo operativas.	
ALINEACIÓN		METAS PARA 2010	
2	Sistemas nacionales fiables — Número de países socios cuyos sistemas de gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.	(a) Gestión de las finanzas públicas – La mitad de los países socios avanzarán, como mínimo, un nivel (a saber, 0,5 puntos) en la escala de desempeño de la gestión de las finanzas públicas (PFM)/ CPIA (Evaluación Institucional y Política del País). (b) Aprovisionamiento – Un tercio de los países avanzará, como mínimo, un nivel (es decir, del D al C, del C al B o del B al A) en la escala de cuatro puntos utilizada para valorar el desempeño con respecto a este indicador.	
3	Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales — Porcentaje de flujos de ayuda para el sector estatal que se refleja en los presupuestos nacionales de los socios.	Reducir a la mitad los no reflejados — reducir a la mitad el porcentaje de flujos de ayuda para el sector estatal que no se reflejan en el(los) presupuesto(s) estatal(es) (reflejándose, como mínimo, un 85% en el presupuesto).	
4	Reforzar las capacidades con apoyo coordinado — Porcentaje de ayuda a la construcción de capacidad proporcionada vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional de los países socios.	El 50% de los flujos de cooperación técnica se aplicará vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional.	
5a	Uso de sistemas de gestión de las finanzas públicas del país — Porcentaje de donantes y de flujos de ayuda que utilizan los sistemas de gestión financiera pública de los países socios que (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.	PORCENTAJE DE DONANTES	
		Puntos*	Objetivo
		5+	Todos los donantes utilizarán los sistemas de PFM de los países.
		3,5 a 4,5	El 90% de los donantes utilizarán los sistemas de PFM de los países.
5b	Uso de los sistemas de aprovisionamiento del país — Porcentaje de donantes y de flujos de ayuda que utilizan los sistemas de aprovisionamiento de los países socios, que (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.	PORCENTAJE DE FLUJOS DE AYUDA	
		Puntos*	Objetivo
		5+	Una reducción de dos tercios en el % de ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de PFM de los países socios.
		3,5 a 4,5	Una reducción de un tercio en el % de ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de PFM de los países socios.
5b	Uso de los sistemas de aprovisionamiento del país — Porcentaje de donantes y de flujos de ayuda que utilizan los sistemas de aprovisionamiento de los países socios, que (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.	PORCENTAJE DE DONANTES	
		Puntos*	Objetivo
		A	Todos los donantes utilizarán los sistemas de aprovisionamiento de los países.
		B	El 90% de los donantes utilizarán los sistemas de aprovisionamiento de los países.
5b	Uso de los sistemas de aprovisionamiento del país — Porcentaje de donantes y de flujos de ayuda que utilizan los sistemas de aprovisionamiento de los países socios, que (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo.	PORCENTAJE DE FLUJOS DE AYUDA	
		Puntos*	Objetivo
		A	Una reducción de dos tercios en el % de ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de aprovisionamiento de los países socios.
		B	Una reducción de un tercio en el % de ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de aprovisionamiento de los países socios.

6	<i>Reforzar la capacidad evitando estructuras de implementación paralelas</i> — Número de unidades de ejecución de proyectos (PIU) paralelas por país.	Reducir en dos tercios el número de unidades de ejecución de proyectos (PIU) paralelas.
7	<i>La ayuda es más predecible</i> — Porcentaje de desembolsos de ayuda liberados de acuerdo con programas adoptados dentro de marcos anuales o multianuales.	Reducir a la mitad la diferencia — reducir a la mitad el porcentaje de ayuda no desembolsada dentro del ejercicio fiscal para el que se había programado.
8	<i>Ayuda desligada</i> — Porcentaje de ayuda bilateral desligada.	Progresos continuos a lo largo del tiempo.
ARMONIZACIÓN		METAS PARA 2010
9	<i>Uso de disposiciones o procedimientos comunes</i> — Porcentaje de ayuda suministrada como enfoques basados en programas.	El 66% de los flujos de ayuda se suministrarán en el contexto de enfoques basados en programas.
10	<i>Fomentar análisis comunes</i> — Porcentaje de (a) misiones de campo o (b) trabajos analíticos sobre países, incluyendo análisis de diagnóstico que son conjuntos.	(a) El 40% de las misiones de campo de donantes será conjunto.
		(b) El 66% de los trabajos analíticos sobre países será conjunto.
GESTIÓN ORIENTADA A LOS RESULTADOS		METAS PARA 2010
11	<i>Marcos orientados a los resultados</i> — Número de países con marcos sólidos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables para medir los progresos con respecto a (a) las estrategias de desarrollo nacionales y (b) los programas sectoriales.	Reducir el déficit en un tercio — Reducir el porcentaje de países sin marcos de desempeño transparentes y supervisables en un tercio.
RESPONSABILIDAD MUTUA		METAS PARA 2010
12	<i>Mutua responsabilidad</i> — Número de países socios que evalúan sus progresos mutuos poniendo en práctica los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda incluyendo aquellos mencionados en esta Declaración.	Todos los países socios habrán instaurado revisiones de evaluación mutua.

Nota importante: De conformidad con el párrafo 9 de la Declaración, la cooperación entre donantes y países socios acogidos en el CAD (Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda) que abarcan a miembros del CAD/OCDE, países socios e instituciones multilaterales, se reunió en dos ocasiones, el 30 y el 31 de mayo de 2005 y el 7 y 8 de julio de 2005, para adoptar, y revisar cuando procedía, las metas de los doce Indicadores de progresos. En dichas reuniones, se alcanzó un acuerdo sobre las metas presentadas en la Sección III de la presente Declaración. Dicho acuerdo está sujeto a las reservas de un donante sobre (a) la metodología de evaluación de la calidad de los sistemas de aprovisionamiento gestionados en el ámbito local (relacionada con las metas 2b y 5b) y (b) la calidad aceptable de los programas de reforma de la gestión de las finanzas públicas (relativa a la meta 5a.ii). Se encuentran en curso otros debates para tratar esos aspectos. Las metas, incluida dicha reserva, han sido notificadas a los Presidentes de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la 59ª Asamblea General de Naciones Unidas en una carta con fecha 9 de septiembre de 2005 por parte del señor Richard Manning, Presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE.

* **Nota sobre el Indicador 5:** Los puntos relativos al Indicador 5 se calculan por medio de una metodología empleada para medir la calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento según el anterior Indicador 2.

Notas metodológicas sobre los indicadores

Los Objetivos de Cooperación proporcionan un marco que permite que sean operativas las responsabilidades y compromisos recogidos en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Este marco se apoya de manera selectiva en los Compromisos de Cooperación presentados en la Sección II de esta Declaración.

Propósito - Los Objetivos de Cooperación facilitan un marco que permite que sean operativas las responsabilidades y compromisos recogidos en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Miden principalmente la **conducta colectiva a escala nacional**.

Escala Nacional contra Escala Global – El marco anterior de indicadores está destinado a **una medición a escala nacional** en colaboración estrecha entre países socios y donantes. Los valores de los indicadores a escala nacional podrán entonces elevarse estadísticamente a la **escala regional o global**. La agregación global se efectuará para los países del panel mencionado anteriormente, a efectos meramente de equiparación estadística, y de manera más amplia, para todos los países socios para los que están disponibles datos relevantes.

Desempeño de donantes / países socios – Los indicadores de progreso también proporcionarán una **referencia con la que las agencias de los donantes individuales podrán medir su desempeño** a escala nacional, regional o global. En el momento de medir el desempeño de donantes individuales, habrá que aplicar los indicadores con flexibilidad, teniendo en cuenta que los donantes tienen requisitos institucionales distintos.

Objetivos – Los objetivos se fijan a escala global. Los progresos hacia estos objetivos han de medirse elevando estadísticamente los indicadores medidos a escala nacional. Además de los objetivos globales, países socios y donantes podrían adoptar objetivos a escala nacional en un país determinado.

Línea base – Se establecerá una línea base para 2005 en un panel de países autoseleccionados. El Grupo de Trabajo del CAD sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo está invitado a establecer este panel de países.

Definiciones & criterios – El Grupo de Trabajo del CAD sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo está invitado a proporcionar directrices específicas, campos de aplicación, criterios y metodologías específicos para asegurar que se podrán aprovechar los resultados por todos los países y a lo largo del tiempo.

Nota sobre el Indicador 9 – Los enfoques basados en programas están definidos en el volumen 2 de la Armonización de las Prácticas de los Donantes para asegurar una ayuda eficaz (OCDE 2005) en el punto 3.1, como un modo de comprometerse en una cooperación de desarrollo basada en los principios de apoyo coordinado a un programa apropiado localmente para el desarrollo, tal como una estrategia de desarrollo nacional, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica. Los enfoques basados en programas comparten las siguientes características: (a) liderazgo por el país huésped o la organización; (b) un solo marco global presupuestario y programático; (c) un proceso formalizado para la coordinación y la armonización de los procedimientos de los donantes reporting, presupuestos, gestión financiera y aprovisionamiento; (d) esfuerzos para incrementar el uso de sistemas locales para diseño y aplicación, gestión financiera, supervisión y evaluación de programas. Para la finalidad del indicador 9, se medirá el desempeño por separado a través de las modalidades de ayuda que contribuyen a enfoques basados en programas.

Países participantes

Albania	Malawi
Australia	Malasia
Austria	Mali
Bangladesh	Mauritania
Bélgica	México
Benin	Mongolia
Bolivia	Marruecos
Botswana	Mozambique
(Brasil)	Nepal
Burkina Faso	Países Bajos
Burundi	Nueva Zelanda
Camboya	Nicaragua
Camerún	Níger
Canadá	Noruega
China	Pakistán
República Democrática del Congo	Papúa Nueva Guinea
República Checa	Filipinas
Dinamarca	Polonia
República Dominicana	Portugal
Egipto	Rumanía
Etiopía	Federación Rusa
Comisión Europea	Rwanda
Fiyi	Arabia Saudita
Finlandia	Senegal
Francia	Serbia y Montenegro
Gambia	República Eslovaca
Alemania	Islas Salomón
Ghana	Sudáfrica
Grecia	España
Guatemala	Sri-Lanka
Guinea	Suecia
Honduras	Suiza
Islandia	Tayikistán
Indonesia	Tanzania
Irlanda	Tailandia
Italia	Timor Leste
Jamaica	Túnez
Japón	Turquía
Jordania	Uganda
Kenia	Reino Unido
Corea	Estados Unidos
Kuwait	Vanuatu
República Kirguiza	Vietnam
RPL Laos	Yemen
Luxemburgo	Zambia
Madagascar	

Organizaciones participantes

Banco Africano de Desarrollo
Banco Árabe para el Desarrollo Económico
en África
Banco Asiático de Desarrollo
Secretaría de la Mancomunidad
Consultative Group to Assist the Poorest
(Grupo consultivo de ayuda a los
más pobres)
Banco Desarrollo del Consejo Europeo
(CEB)
Comisión Económica para África (CEA)
Educación para Todos –Iniciativa acelerada
Banco Europeo para la Reconstrucción y el
Desarrollo
Banco Europeo de Inversiones
Fondo Global de lucha contra el sida, la
tuberculosis y la malaria
G24
Banco Interamericano de Desarrollo
Fondo Internacional para el Desarrollo
Agrícola (FIDA)
Fondo Monetario Internacional
Organización Internacional de la
Francofonía
Banco Islámico de Desarrollo
Campaña del Milenio
Nueva Colaboración Estratégica para África
Fondo Nórdico de Desarrollo
Organización para la Cooperación y el
Desarrollo Económico (OCDE)
Organización de los Estados del Caribe
Oriental (OECS)
OPEC Fondo para el Desarrollo
Internacional
Pacific Islands Forum Secretariat
(Secretaría del Foro de las Islas
Pacíficas)
Grupo de la Naciones Unidas para el
Desarrollo (GNUM)
Banco Mundial

